Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach preußischem Rechte.

Eine historisch-dogmatische Untersuchung.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Kgl. Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg zur Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

vorgelegt von

Friedrich Vogeler
aus Soest.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1914.

Referent: Professor Dr. R. Piloty.

Meinem Vater.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549815_0203

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Die Begriffe und die geschichtliche Entwicklung. Die Grenzen des dogmatischen Teiles nach den Ergebnissen des geschichtlichen.

A. Die Kommunalverbände des preußischen Rechts.
1. Der Begriff 1
2. Die einzelnen Kommunalverbände 4
a) Vorbemerkungen 4
b) Die Gemeinden 4
α) Die Städte 5
β) Die Landgemeinden und Gutsbezirke 6
c) Die Kreis- und Provinzialverbände 10
α) Die Kreisverbände 11
β) Die Provinzial- und Bezirksverbände 12
d) Die besonderen Kommunalverbände 14
α) Die rheinischen Landbürgermeistereien und die westfälischen Ämter 14
β) Die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein 16
γ) Die Dorf- und Bauerschaften in Holstein 17
δ) Die Zweckverbände 17
ε) Die kommunalständischen Verbände 18
B. Begriff und Geschichte des Verwaltungszwanges 19
1. Der Begriff des Verwaltungszwanges 19
2. Übersicht über die Entwicklung des Verwaltungszwanges im allgemeinen. Im besonderen die Geschichte des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände 22

Seite

a) Die Grundlagen des Verwaltungszwangsrechtes und seine Ausbildung bis zur Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden v. 26. 12. 1808 22

b) Von der Verordnung v. 26. 12. 1808 bis zur endgültigen gesetzlichen Trennung des Verwaltungszwanges zur Beitreibung von Geldbeträgen von dem Zwange zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen 31

α) Die Verordnung von 1808 in ihrer Bedeutung für den Verwaltungszwang 31

β) Das Edikt v. 6. 12. 1809 und der § 153 des Anhanges zur Allgemeinen Gerichtsordnung von 1793 als Sondervorschriften für den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände 39

γ) Die weiteren Schicksale des Verwaltungszwangsrechtes nach der Verordnung v. 26. 12. 1808 . . . 45

δ) Die besondere Entwicklung im Gebiete des französischen Rechtes 46

c) Die Trennung des Verwaltungszwanges zur Beitreibung von Geldbeträgen von dem Zwange zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen. Die gesonderte Weiterentwicklung beider Gruppen bis zur Gegenwart 50

α) Die Abtrennung der executio ad solvendum und ihre ausschließliche Regelung durch die Exekutionsordnungen seit dem Jahre 1843 50

β) Der Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen nach den Verordnungen von 1879 und 1899 56

γ) Der Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen seit der Trennung beider Gruppen 57

αα) Die gesetzliche Regelung des polizeilichen Zwangsrechtes der Orts- und Kreisbehörden . 57

Seite

ββ) Die obrigkeitlichen Zwangsbefugnisse nach dem Organisationsgesetze von 1880 und dem § 132 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 6. 1883 58

γγ) Die Zwangsbefugnisse der Regierungen und der von ihnen abgezweigten Behörden 61

δδ) Das Recht zum Verwaltungszwange außerhalb der Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes und der Regierungsinstruktion 64

C. Ziele und Grenzen der dogmatischen Betrachtung nach den Ergebnissen der geschichtlichen 65

1. Die besonderen Zwangsmittel der Kommunalaufsichtsbehörden und ihr Verhältnis zu dem Begriffe des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände 65

2. Die militärische Exekution im geltenden Rechte . . . 70

II. Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach geltendem Rechte.

A. Der Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen.

1. Vorbemerkungen 71

2. Die Fälle des Zwanges (das materielle Recht des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände) 71

3. Die Formen des Verwaltungszwanges zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen und ihre Anwendbarkeit gegen Kommunalverbände 72

a) Die Ausführung der gebotenen Handlung durch einen Dritten 76

b) Die Geldstrafe 77

α) Die Zulässigkeit der Geldstrafe gegenüber Kommunalverbänden 77

Seite

β) Die Unzulässigkeit der Umwandlung einer gegen Kommunalverbände verhängten Geldstrafe in Haft 80

c) Der unmittelbare Zwang 82

4. Sonstige Vorschriften über den Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen in ihrer Geltung im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände 87

B. Der Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen.

1. Materielle Regeln 87

a) Fälle des Zwanges 87

b) Der Zwangsvollstreckung entzogene kommunale Vermögensstücke 88

2. Das Verfahren 89

a) Einleitung 89

b) Das Verwaltungszwangsverfahren im Gebiete der allgemeinen Gerichtsordnung und des französischen Rechtes 90

α) Die Sondervorschriften für die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände und ihre analoge Anwendung auf das Verwaltungszwangsverfahren im allgemeinen 90

β) Die Beschränkung der landesgesetzlichen Ausnahmebestimmungen auf die Beitreibung von Geldbeträgen 95

γ) Die zuständigen Behörden für die Beschlußfassung über die Art der administrativen Beitreibung von Geldforderungen an Kommunalverbände 98

αα) Die Fälle der Zuständigkeit von kollegialischen Beschlußbehörden 99

ββ) Die Fälle der Zuständigkeit von Einzelbeamten 101

δ) Die Beschlußfassung über die Vollstreckung, die Rechtsmittel gegen die Beschlüsse und deren Durchführung 102

Seite

ε) Im besonderen die Zulässigkeit der Zwangsetatisierung zur Durchführung des Verwaltungszwangsverfahrens 106

c) Das Verwaltungszwangsverfahren außerhalb des ehemaligen Gebietes der allgemeinen Gerichtsordnung und des rheinisch-französischen Rechtes 120

III. Ergebnisse und Schlußbetrachtung . . . 124

Literaturverzeichnis.*)

Lehrbücher, Kommentare, Einzeldarstellungen.

Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten. Teil 1. Prozeßordnung. Textausgabe. Berlin (Pauli) 1795.

Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten. Teil 1: Prozeßordnung. Neue mit dem Abdruck vom Jahre 1816 übereinstimmende Aufl. Textausgabe unter Berücksichtigung der Novellen. Berlin (G. Reimer).

Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten. Neue Ausgabe. Textausgabe in 4 Bänden und einem Registerband. Berlin (bey Gottfried Carl Nauck) 1804.

Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten. Mit Erläuterungen von G. Rehbein und O. Reincke. 4 Bde. 2. Aufl. Berlin 1882. (zit.: ALR.)

Anschütz, Verwaltungsrecht. Aus „Systematische Rechtswissenschaft". (Die Kultur der Gegenwart Teil 2 Abt. 8.) Berlin und Leipzig 1906.

v. Arnstedt, Das preußische Polizeirecht. Bd. 1. Berlin 1905. (zit.: Arnstedt, Polizeirecht.)

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. 5. Aufl. Berlin 1904. (zit.: Arndt, Verfassungsurkunde.)

Bartels, Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten. Berlin 1907. (zit.: Bartels, Verfahren vor den Verwaltungsgerichten.)

---

*) Die Zusätze in Klammern bezeichnen die Abkürzungen. Vgl. dazu im allgemeinen die „Vorschläge der ständigen Deputation des Deutschen Juristentages für die Art der Anführung von Rechtsquellen, Entscheidungen und wissenschaftlichen Werken". Siehe Verhandlungen des 27. Deutschen Juristentages Bd. 3 S. 153 ff. Berlin 1904.

Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien und Leipzig 1894. (zit.: Blodig, Selbstverwaltung.)

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Bd. 2. Freiburg i. B. 1889. (zit.: Bornhak, Preuß. Staatsrecht.)

Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reiche. 3. Aufl. Berlin 1911.

v. Brauchitsch, M., Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Bd. 1 20. Aufl. 1906, Bd. 2 18. Aufl. 1906, Bd. 3 18. Aufl. 1910, Bd. 4 15. Aufl. 1906, Erg.-Bd. für die Provinz Westfalen 3. Aufl. 1899. Berlin.

Brüning, Die preußische Verwaltungsgesetzgebung für die Provinz Hannover nebst den Hannoverschen Gemeindeverfassungsgesetzen. 3. Aufl. Hannover-List und Berlin 1906.

Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte. Bd. 1. 2. Aufl. Leipzig 1906. (zit.: Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte.)

Büttner, Das Recht der Zwangsetatisierung in Preußen. Marburger Diss. Borna-Leipzig 1909. (zit.: Büttner, Zwangsetatisierung, Diss.)

Code Napoléon, Edition seule officielle pour le Grand-Duché de Berg. Textausgabe. Düsseldorf 1810.

Dernburg, Pandekten. Bd. 1. 7. Aufl. Berlin 1902. (zit.: Dernburg, Pand.)

Fix, Die Territorialgeschichte des Preußischen Staates, 3. Aufl. Berlin 1884. (zit.: Fix, preuß. Territorialgeschichte.)

Foerstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechts. Berlin 1869. (zit.: Foerstemann, Polizeirecht.)

Freund, Das Kreis- und Provinzialabgabengesetz v. 23. 4. 1906 nebst Ausführungsanweisung und Mustersteuerordnungen. 1. Aufl. Berlin 1907. (zit.: Freund, Kreis- und Provinzialabgabengesetz.)

Freytag, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. Breslau 1892. (zit.: Freytag, Landgemeindeordnung.)

Friedrichs, Das Landesverwaltungsgesetz v. 30. 7. 1883 nebst den gesamten Nebengesetzen. Berlin 1910. (zit.: Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz.)

Friedrichs, Das Zuständigkeitsgesetz v. 1. 8. 1883. Berlin 1904. (zit.: Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz.)

Genzmer, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891. 3. Aufl. Berlin 1908. (zit.: Genzmer, Landgemeindeordnung.)

Gerstmeyer, Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853 und Nebengesetze. Kiel und Leipzig 1901. (zit.: Gerstmeyer, Städteordnung.)

Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. 1: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Berlin 1868. Bd. 2: Geschichte des deutschen Körperschaftsbegriffs. Berlin 1873.

Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen. Berlin 1869.

Gräff, v. Roenne und **Simon,** Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher durch Gesetzgebung und Wissenschaft. Bd. 7: Ergänzungen und Erläuterungen der allgemeinen Gerichtsordnung durch Gesetzgebung und Wissenschaft. 3. Aufl. Abt. 1. Breslau 1848. (zit.: Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO.)

Grotefend, Lehrbuch des preußischen Verwaltungsrechts. Teil 1 1890, Teil 2 1892. Berlin. (zit.: Grotefend, Verwaltungsrecht.)

Haase, Die Städteordnungen für die östlichen Provinzen der Monarchie v. 30. 5. 1853, für Westfalen und für die Rheinprovinz v. 19. 3. und v. 15. 5. 1856, mit der Rechtsprechung

des Oberverwaltungsgerichtes. Berlin 1891. (zit.: Haase, Städteordnungen.)

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892. (zit.: Haenel, Staatsrecht.)

Harnisch, Die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz in ihrer heutigen Gestalt. 3. Aufl. Düsseldorf 1897.

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 20. Aufl. Berlin 1910. (zit.: Hue de Grais, Handb. der Verf. u. Verw.)

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche. Teil 4: Der Preußische Staat. Bd. 1: Staatsverfassung und Staatsbehörden, Berlin 1903. Bd. 3: Kommunalverbände, Berlin 1905. (zit.: Hue de Grais, Handb. der Gesetzgebung.)

Illing, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte. Bd. 1. 9. Aufl. Berlin 1905. (zit.: Illing, Handb.)

Jebens, Verwaltungsrechtliche Aufsätze in Anlehnung an die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts. Berlin 1899. (zit.: Jebens, Aufsätze.)

Jebens, Die Stadtverordneten. 2. Aufl. Berlin 1905. (zit.: Jebens, Stadtverordnete.)

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905. (zit.: Jellinek, System.)

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

Kaczorek, Die Aufsichtsrechte des Staates gegenüber dem städtischen Etat im Gebiete der Städteordnung für die östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853. Bonner Diss. Düsseldorf 1909.

v. Kamptz, Die Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856, in ihrer heutigen Gestaltung. Textausgabe mit Anmerkungen. 2. Aufl. Paderborn 1909.

Kappelmann, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853. 3. Aufl. Berlin 1911. (zit.: Kappelmann, Städteordnung.)

Kautz, Das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen. Kommentar. 3. Aufl. Berlin 1907. (zit.: Kautz, Verwaltungszwangsverfahren.)

Keil, Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891, nach dem Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes. Freiburg i. B. und Leipzig 1896. (zit.: Keil, Landgemeindeordnung.)

Kinne, Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen. Berlin 1908. (zit.: Kinne, Autonomie der Kommunalverbände.)

Koch, Prozeßordnung nach ihrer heutigen Geltung. 4. Aufl. Berlin 1858. (zit.: Koch, Prozeßordnung.)

Kunze, Das Verwaltungsstreitverfahren. Berlin 1908. (zit.: Kunze, Verwaltungsstreitverfahren.)

Ledermann, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853 nebst ihren gesetzlichen Ergänzungen. Berlin 1902. (zit.: Ledermann, Städteordnung.)

Leidig, Preußisches Stadtrecht. Die Verfassung und Verwaltung der preußischen Städte, systematisch dargestellt. Berlin 1891. (zit.: Leidig, Preuß. Stadtrecht.)

Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884. (zit.: Löning, Verwaltungsrecht.)

Loewenberg, Beiträge zur Kenntnis der Motive der preußischen Gesetzgebung. Bd. 2. Berlin 1843. (zit.: Loewenberg, Mot. der preuß. Gesetzgebung.)

Maier, Kurt, Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Leipziger Diss. Leipzig 1905. (zit.: Maier, Kurt, Aufsicht über Kommunalverbände, Diss.)

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bde. Leipzig 1895/96. (zit.: Mayer, Otto, Verwaltungsrecht.)

Meier, Ernst, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881. (zit.: Ernst Meier, Reform der Verwaltungsorganisation.)

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 6. Aufl., bearbeitet von Anschütz. Leipzig 1905. (zit.: Meyer-Anschütz, Staatsrecht.)

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 3. Aufl., bearbeitet von Dochow. Leipzig 1910. (zit.: Meyer-Dochow, Verwaltungsrecht.)

Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853. 5. Aufl. Liegnitz 1911. (zit.: Oertel, Städteordnung.)

Oppenhoff, Th. F., Die preußischen Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden. Berlin 1863. Desgleichen 2. Aufl., unter der Bezeichnung: Die Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen, herausgegeben von Dr. Joseph Oppenhoff. Berlin 1904. (zit.: Oppenhoff, Ressortverhältnisse.)

Parey, Handbuch des preußischen Verwaltungsrechtes. 2 Bde. Berlin 1887.

Plagge, Die Städteordnung v. 30. 5. 1853. 2. Aufl., bearbeitet von Schulze. Berlin 1901. (zit.: Plagge-Schulze, Städteordnung.)

Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.

Reincke, Die deutsche Zivilprozeßordnung. 5. Aufl. Berlin 1904.

v. Rheinbaben, Die preußischen Disziplinargesetze. 1. Aufl. Berlin 1904. (zit.: Rheinbaben, Disziplinargesetze.)

Rintelen, Der Zivilprozeß. Berlin 1891. (zit.: Rintelen, Zivilprozeß.)

v. Roenne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1. 4. Aufl. Berlin 1881. (zit.: v. Roenne, Staatsrecht.)

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895. (zit.: Rosin, Polizeiverordnungsrecht.)

Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. Freiburg i. B. 1886. (zit.: Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft.

v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. (Aus Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.) Freiburg i. B. 1887.

v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880. (zit.: v. Sarwey, Öffentl. Recht u. Verwaltungsrechtspflege.)

Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897. (zit.: Schoen, Kommunalverbände.)

Schmidt, Richard (Freiburg), Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts. 2. Aufl. Leipzig 1906.

Schmidt, Richard (Stade, jetzt Münster), Die Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856 und die Kommunalabgabengesetze in ihrer heutigen Geltung. 2. Aufl. Düsseldorf 1910. (zit.: Schmidt, Westf. Landgemeindeordnung.)

Steffenhagen, Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preußen. Bd. 2: Die Verwaltung der Städte. Berlin 1888. (zit.: Steffenhagen, Verwaltung der Städte.)

v. Stein, L., Die Verwaltungslehre. 7 Teile in 3 Bänden. Stuttgart 1865—1868.

v. Stengel, Freiherr, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart 1886.

v. Stengel, Freiherr, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884. (zit.: v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung.)

Stier-Somlo, Kommentar zum Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883. Berlin 1902. (zit.: Stier-Somlo, Landesverwaltungsgesetz.)

Strutz, Die Kommunalverbände in Preußen. Berlin 1888. (zit.: Strutz, Kommunalverbände.)

Tauschel, Die Erhebung und Beitreibung von Staats- und Gemeindesteuern. Potsdam. (Das Jahr des Erscheinens ist nicht angegeben.)

Vigelius, Die Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856 in ihrer durch die neueste Gesetzgebung bedingten Fassung. 2. Aufl. Leipzig 1910. (zit.: Vigelius, Rheinische Städteordnung.)

Weinreich, Die Zwangsetatisierung. Greifswalder Diss. Greifswald 1904. (zit.: Weinreich, Zwangsetatisierung, Diss.)

Zelle, Die Städteordnung von 1853 in ihrer heutigen Gestalt nebst dem Kommunalabgabengesetz und Nebengesetzen. 4. Aufl., durchgesehen von Tourbié. Berlin 1903. (zit: Zelle, Städteordnung.)

II. Sammelwerke.

v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. 2 Bde. 2. Aufl. Leipzig 1911. (zit.: Bitter, HWB.)

v. Holtzendorff, Rechtslexikon. Bd. 3, 2. Hälfte. 3. Aufl. Leipzig 1881. (zit.: Rechtslexikon.)

v. Stengel, Freiherr, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. 2 Bde. Freiburg i. B. 1890. (zit.: v. Stengel, Wörterb.)

III. Zeitschriften.

Annalen des (Norddeutschen Bundes und des Deutschen Schutzzollvereins, seit Bd. 3 des) Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, herausgegeben von Hirth, Berlin 1868; jetzt: Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, herausgegeben von v. Eheberg und Dyroff. (zit.: AnnDR.)

Archiv für öffentliches Recht. Herausgegeben von Laband, Otto Mayer, Jellinek (†) und Piloty. Freiburg i. B., seit 1886. (zit.: ArchÖffR.)

Preußisches Verwaltungsblatt. Wochenschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. Begründet von

Binseel, jetzt herausgegeben von v. Kamptz. 1. Jahrg. Berlin 1879/80. (zit.: PrVerwBl.)

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, herausgegeben von Schultzenstein und Keil. Berlin 1893 ff. (zit.: VerwArch.)

Zeitschrift für deutschen Zivilprozeß. Bd. 35. Herausgegeben von Schultzenstein und Vierhaus. Berlin 1906. (zit.: ZZP.)

Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. Bd. 21. Herausgegeben von v. Liszt und v. Lilienthal. Berlin 1901. (zit.: ZStW.)

IV. Spruchsammlungen.

Entscheidungen des Kgl. Oberverwaltungsgerichts. Berlin 1877 ff. (zit.: OVG.)

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Bd. 3. Leipzig 1881. (zit.: RGZ.)

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. Bd. 22. Leipzig 1892. (zit.: RGSt.)

Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichts. Bd. 13. Stuttgart 1874.

Die Rechtsgrundsätze des Kgl. Preuß. Oberverwaltungsgerichts. Begründet von K. Parey, herausgegeben von Kunze und Kautz. 4. Aufl. Bd. 1, Berlin 1906, Bd. 2, Berlin 1905, Erg.-Bd. 1905/06, Berlin 1906, Erg.-Bd. 1907/08, Berlin 1909.

Die Rechtsprechung des Kgl. Preuß. Oberverwaltungsgerichts in systematischer Darstellung, herausgegeben von v. Kamptz. 4 Bde. und Erg.-Bde. Berlin 1897 ff.

V. Verschiedenes.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten (zit.: AHStenB.). Hierzu jedesmal: Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten. (zit.: AHStenB., Anl.)

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Herrenhauses (zit.: HHStenB.). Hierzu jedesmal die Anlagen (zit.: HHStenB., Anl.)

Gesetzessammlung für die Kgl. Preuß. Staaten, seit 1907: Preußische Gesetzessammlung. Berlin, seit 1810. (zit.: GS.) Dazu Sammlung der für die Kgl. Preuß. Staaten erschienenen Gesetze und Verordnungen von 1806 bis zum 27. 10. 1810. Als Anhang zu der seit dem Jahre 1810 edierten Gesetzessammlung für die Kgl. Preuß. Staaten. Berlin 1822.

Justizministerialblatt für die preußische Gesetzesgebung und Rechtspflege. Berlin, seit 1839. (zit.: JMBl.).

Die gesamten Materialien zur Zivilprozeßordnung und dem Einführungsgesetz zu derselben v. 30. 1. 1877. Abt. 1 und 2. Herausgegeben von Hahn. 2. Aufl., herausgegeben von Stegemann. Berlin 1881. (zit.: Hahn, Mat. z. ZPO.)

Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Kgl. Preuß. Staaten. Berlin, seit 1840. (zit.: MBl. d. J.)

Reichsgesetzblatt. Berlin seit 1872, vorher: Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes. (zit.: RGBl.)

Sammlung der Gesetze, Verordnungen und Ausschreiben für das Königreich Hannover. Hannover, seit 1818. Abt. 1. (Die Abt. 1 enthält die allgemeinen Gesetze und Verfügungen.) (zit.: Hannov. GS. I.)

Sammlung preußischer Gesetze und Verordnungen .., geordnet von Rabe. Bd. 10, enthaltend die Jahre 1809 bis 1812. Halle und Berlin 1819.

Sammlung von Gesetzen und Verordnngen, welche die fünf französischen Gesetzbücher modifizieren oder außer denselben in den Königlich Preußischen Rheinprovinzen gelten. Von einem praktischen Juristen. Herausgegeben von Johann Cramer, Aachen. Das Jahr der Herausgabe ist nicht angegeben. (zit.: Cramers Sammlung.)

Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach preußischem Rechte.

I. Die Begriffe und die geschichtliche Entwicklung. Die Grenzen des dogmatischen Teiles nach den Ergebnissen des geschichtlichen.

A. Die Kommunalverbände des preußischen Rechts.[1])

1. Der Begriff.

„Kommunalverbände sind öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung bestimmter staatlicher Aufgaben.“ [2])

Die Begriffsbestimmung geht von der besonders durch Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 275—288, namentlich S. 287 Abs. 2 u. S. 288

---

[1]) Eingehende Monographien über das gesamte Kommunalrecht sind: Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897; Strutz, Die Kommunalverbände in Preußen, Berlin 1888.

[2]) vgl. Löning, Verwaltungsrecht S. 31II; Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 343II; Kurt Maier, Aufsicht über Kommunalverbände (Diss.) S. 4 Abs. 2.

Abs. 2, m. E. überzeugend begründeten Anschauung aus, daß seit der Zeit des absoluten Staates sämtliche den Kommunalverbänden in der Eigenschaft von Selbstverwaltungskörpern obliegenden Aufgaben als staatliche, nur durch den Staatswillen ihnen zugewiesene, angesehen werden müssen.[1]) Es ist daher heute nicht richtig, zwischen einem „selbständigen" oder „eigenen" und einem „übertragenen" Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung zu unterscheiden.[2]) Die andere Einteilung dieser Selbstverwaltung in eine „wirtschaftliche" und eine „obrigkeitliche" oder „staatliche"[3]) wird meist als gleichbedeutend mit der Zerlegung in den „eigenen" und den „übertragenen" Wirkungskreis bezeichnet oder behandelt. Nicht ganz zu Recht, denn die beiden Ein-

---

[1]) vgl. dazu neben den schon zu Anm. 2 auf S. 1 Genannten weiter Schoen, Kommunalverbände S. 13—15, besonders S. 14 Abs. 2, auch S. 6 Abs. 2; Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 2 § 98 S. 100ff., besonders bis S. 103 einschließlich; Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 14 Abs. 3ff.; Schmieder im PrVerwBl. Bd. 25 S. 484 Abs. 2.

[2]) Ausdrücklich zustimmend Löning, Verwaltungsrecht S. 32 Abs. 2; Oertel, Städteordnung S. 70 N. 3 zu § 9 StO.; anders Strutz, Kommunalverbände S. 1; Kinne, Autonomie der Kommunalverbände S. 18; anders auch v. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 515 u. 521, und die herrschende Lehre.

[3]) vgl. Hue de Grais, Handb. der Gesetzgebung Teil 4 Bd. 3 Kommunalverbände, S. 1; ders., Handb. der Verf. u. Verw. S. 66 N. 2 zu § 54; v. Bitter, HWB., Artikel: Kommunalverbände.

teilungen würden sich, wenn man sie überhaupt als gegeben anerkennen wollte, zwar zum größeren Teile, aber nicht restlos decken. In jedem Falle aber bedeuten auch die „wirtschaftliche“ und die „obrigkeitliche“ Selbstverwaltung keine getrennten Arten; sie können höchstens als Erscheinungsformen des einen und einheitlichen Begriffes gelten.

Hier ist wiederholt der Begriff der Selbstverwaltung herangezogen worden.[1]) Ich trete v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 11 ff., namentlich S. 18, Rosin in AnnDR. Bd. 16 (1883) S. 305 ff., und Neukamp im ArchÖffR. Bd. 4 S. 377 ff. darin bei, daß dieser für das positive Recht nicht einheitlich zu bestimmen, sondern eine verschiedene Bedeutung des Begriffes anzuerkennen ist. In der einen bezeichnet er ein politisches System, die Verwaltung von Staatsgeschäften im Ehrenamte — die zuerst von Gneist in verschiedenen Schriften ausführlich behandelte Selbstverwaltung im politischen Sinne, die sogen. „englische“ Selbstverwaltung. Neben sie tritt

---

[1]) Die Kommunalverfassungsgesetze selbst weisen auf den Weg, zur Erläuterung des Begriffes der Kommunalverbände den anderen der Selbstverwaltung zu verwerten; vgl. beispielsweise den § 2 KreisO. für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 13. 12. 1872 (GS. S. 661) i. d. Fass. d. Bek. v. 19. 3. 1881 (GS. S. 179): „Jeder Kreis bildet . . . einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten . . .“

die „deutsche“ Selbstverwaltung oder die Selbstverwaltung im Rechtssinne: die Verwaltung staatlicher Aufgaben durch öffentlichrechtliche Verbände. Nur in diesem Sinne ist der in den Kommunalordnungen fast regelmäßig wiederkehrende Hinweis auf die Selbstverwaltung als die Zweckbestimmung der Kommunalverbände zu verstehen; nur dieser Begriff ist oben überall vorausgesetzt.[1])

2. Die einzelnen Kommunalverbände.

a) Vorbemerkungen.

Die erste Einteilung der Kommunalverbände ist die in Gemeinden, Städte und Landgemeinden (unten b) und in Kommunalverbände höherer Ordnung oder weitere Kommunalverbände, Kreis- und Provinzialverbände (c). Sie ist jedoch nicht erschöpfend; außerhalb ihres Rahmens steht eine Anzahl weiterer kommunaler Gebilde, die unter der Bezeichnung „Besondere Kommunalverbände“ zusammengefaßt werden kann (d).

b) Die Gemeinden.

Bei den Gemeinden ist die kommunale Bedeutung die ursprüngliche und die noch heute überwiegende,[2])

[1]) Die zahlreichen weiteren Streitfragen über Begriff und Wesen der Kommunalverbände oder der Selbstverwaltungskörper und der Selbstverwaltung überhaupt liegen dem Gegenstande der Arbeit fern und haben daher auszuscheiden.

[2]) s. Hue de Grais, Handb. der Verf. u. Verw. S. 101 § 76 Satz 2.

der gegenüber ihre andere Eigenschaft als Bezirke der allgemeinen Landesverwaltung zurücktritt.

a) Die Städte.

Die Stellung der Städte als kommunaler Verbände beruht heute auf den folgenden, hier nach dem Alter geordneten Gesetzen:

I. Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie[1]) v. 30. 5 1853 (GS. S. 261). Grundlegend ist § 9: „Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu".

II. Gesetz betr. die Verfassung der Städte in Neuvorpommern und Rügen v. 31. 5. 1853 (GS. S. 291) in Verbindung mit den im § 1 a. a. O. aufrechterhaltenen älteren besonderen Verfassungen der einzelnen Städte (vgl. Brauchitsch Bd. 3 S. 4 Anm. *).

III. Städteordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3 1856 (GS. S. 327) § 9.

IV. Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856 (GS. S. 406) § 8.

V. Hannoversche revidierte Städteordnung v. 24. 6. 1858 (Hannov. GS. I S. 141).

---

[1]) Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Posen und Sachsen. Die Provinz Preußen zerfällt nach dem Gesetze betr. die Teilung der Provinz Preußen v. 19. 3. 1877 (GS. S. 107) seit dem 1. 4. 1878 in die beiden Provinzen Ost- und Westpreußen.

VI. Gemeindeverfassungsgesetz für die Stadt Frankfurt a. M. v. 25. 3. 1867 (GS. S. 401) — vgl. besonders § 2.

VII. Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken in der Provinz Schleswig-Holstein v. 14. 4. 1869 (GS. S. 589) — § 1 Abs. 1.

VIII. Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 (GS. S. 254) — § 12 Abs. 1. Nach § 1 Abs. 1 findet das Gesetz auf die Stadt Frankfurt a. M. keine Anwendung.

β) Die Landgemeinden und Gutsbezirke.

Im Gegensatze zu den Landgemeinden sind die selbständigen Gutsbezirke nur bedingt und nicht ohne Ausnahmen als Kommunalverbände anzuerkennen[1]): Die Gutsbezirke sind zunächst und an und für sich keine öffentlichrechtlichen Körperschaften; zur Wahrnehmung der innerhalb eines Gemeindebezirkes den Gemeinden als Kommunalverbänden obliegenden staatlichen Aufgaben ist für den Gutsbezirk grundsätzlich der Besitzer des Gutes berufen; vgl. § 122 LGO. v. 3. 7. 1891 (GS.

---

[1]) Das ist verkannt in der Entscheidung des OVG. v. 13. 10. 1876 Bd. 1 S. 102 ff., hier S. 109 Abs. 3 f.; vgl. dazu Schoen, Kommunalverbände S. 339 Anm. 5. Der Bescheid des OVG. v. 13. 2. 1903 (PrVerwBl. Bd. 25 S. 350 f.), hier S. 351 Abs. 5, läßt annehmen, daß das Oberverwaltungsgericht den in der Entscheidung Bd. 1 a. a. O. vertretenen Standpunkt inzwischen aufgegeben hat.

S. 233). Auch die Unterverteilung gewisser öffentlicher Lasten, die mehrfach für den Fall, daß ein Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentume des Gutsbesitzers steht,[1]) an anderer Stelle[2]) unter dieser oder bestimmten sonstigen Voraussetzungen zugelassen ist, macht den Gutsbezirk nicht zum Kommunalverband. Nur da, wo die Gutsbezirke im Gesetze ausdrücklich oder tatsächlich als öffentlichrechtliche Körperschaften und Träger staatlicher Aufgaben anerkannt werden, gewinnen sie die Stellung von Kommunalverbänden. Eine derartige Anerkennung ist bisher im § 1 Abs. 4 in Verb. mit Abs. 1 des Gesetzes betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906 (GS. S. 335) erfolgt.[3]) Nicht aber, wie Brauchitsch an der zu Anm. 3 genannten Stelle ferner annimmt, auch durch den § 11 verbunden mit § 13 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes v. 23. 4. 1906 (GS. S. 159). § 13 a. a. O. unterscheidet sich von der oben angeführten Bestimmung des Ausführungsgesetzes zum Gesetze über den Unterstützungswohnsitz nur darin, daß er die Unterverteilung der nach der allgemeinen Regel vom Gutsbesitzer zu

---

[1]) vgl. bespielsweise § 8 Abs. 2 AG. z. Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz v. 8. 3. 1871 (GS. S. 130).

[2]) § 8 Abs. 2 VolksschulunterhG. v. 28. 7. 1906 (GS. S. 335).

[3]) s. Brauchitsch Bd. 3 S. 267 N. 2a zu § 122 östl. LGO. Dabei ist nicht zu vergessen, daß das Volksschulunterhaltungsgesetz in den Provinzen Westpreußen und Posen nicht gilt (§ 70 des Gesetzes).

tragenden Kreislasten ohne Vorbehalt anordnet;[1]) auf die Rechtsstellung des Gutsbezirkes ist er ohne Einfluß.[2])

Übrigens muß auch das argumentum e contrario aus der Sondervorschrift des § 1 Abs. 4 im Volksschulunterhaltungsgesetze zu dem Ergebnisse führen, daß die Gutsbezirke nicht schon an und für sich Kommunalverbände sind.[3])

In den einzelnen Landesteilen sind die nachstehenden Landgemeindeordnungen eingeführt:

I. Gemeindeordnung für die Rheinprovinz v. 23. 7. 1845 (GS. S. 523). Die Gemeindeordnung galt zunächst ohne Unterschied für Städte und Landgemeinden; seit der rhein. StO. v. 15. 5. 1856 (GS. S. 406) gilt sie nur noch für die letzteren, vgl. Art. 1 des Gesetzes betr. die

---

[1]) Freund, Kreis- und Provinzialabgabengesetz 1. Aufl. S. 87 im letzten Abs. der N. 1 zu § 13 des Gesetzes.

[2]) Ebenso ist der westfälische Gutsbezirk kein Kommunalverband, obschon § 68 westf. LGO. v. 19. 3. 1856 (GS. S. 265) die Unterverteilung aller den Gutsbezirken im „öffentlichen Interesse“ obliegenden Lasten vorsieht (vgl. § 67 des Gesetzes).

[3]) Die Ansicht des Textes wird bestätigt durch Schoen, Kommunalverbände S. 339 unter § 95 I. Schoen streitet hier dem Gutsbezirke die Eigenschaft als Kommunalverband schlechtweg ab. Von seinem Standpunkte aus nur mit Recht, da sein „Recht der Kommunalverbände“ bereits im Jahre 1897 erschien. And. A.: Keil, LGO. S. 337 f. N. 2 zu § 122 LGO., unter Anlehnung an Gierke, GenTh.; Friedrichs, LVG. S. 3 N. 6 zu § 1 LVG., ohne besondere Begründung.

Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz v. 15. 5. 1856 (GS. S. 435).

II. Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856 (GS. S. 265) — vgl. hier den § 2.

III. Für die Provinz Hannover besteht noch das hannoversche Gesetz, die Landgemeinden betr., v. 28. 4. 1859 (Hannov. GS. I S. 393).

IV. Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. 7. 1891 (GS. S. 233). § 5 des Gesetzes besagt: „Landgemeinden sind öffentliche Körperschaften; es steht ihnen das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu".

V. Die östl. Landgemeindeordnung ist mit ziemlich zahlreichen Änderungen als „Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein v. 4. 7. 1892" (GS. S. 155) in Schleswig-Holstein eingeführt worden. § 5 östl. LGO. ist in die schleswig-holsteinische wörtlich übergegangen.

VI. Ein besonderes Gesetz ist wieder für Hessen-Nassau erlassen worden: Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 (GS. S. 301) — § 5 ist zu vergleichen.

VII. In den Hohenzollernschen Landen gilt für die vorhandenen zwei Städte und für die Landgemeinden gemeinsam die Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2. 7. 1900 (GS. S. 189) — s. auch hier den § 5.

c) Die Kreis- und Provinzialverbände.

Es kann als herrschende Meinung bezeichnet werden, daß die Kreise und Provinzen im Gegensatze zu den Stadt- und Landgemeinden sämtlich von Anfang keine Kommunalverbände darstellen, sondern, zunächst als reine Staatsverwaltungsbezirke eingerichtet, erst später durch die Gesetzgebung zu Kommunalverbänden ausgestaltet worden seien.[1]) In dieser Allgemeinheit ist der Satz nicht richtig. Gleich Schoen (Kommunalverbände S. 361 § 101) und Meyer-Anschütz (Staatsrecht S. 393 § 115 I) ist vielmehr daran festzuhalten, daß in den brandenburgisch-preußischen Kreisen, wenn auch nicht im ganzen Staatsgebiete, so doch unter anderem innerhalb der Mark Brandenburg, in Pommern und dem Herzogtume Magdeburg, von dem Aufkommen oder der Einführung der Kreiseinteilung an zugleich auch die Anfänge einer kommunalen Wirksamkeit der Kreise nachzuweisen sind.[2]) Dagegen bleibt es bestehen, daß die Provinzen sämtlich, die Kreise mit den voran-

---

[1]) vgl. v. Bitter, HWB., Artikel: Kommunalverbände; Hue de Grais, Handb. der Gesetzgebung, 4. Teil 3. Bd. S. 411 Abs. 1; ders. Handb. der Verf. u. Verw. S. 101 § 76 Satz 4; Kurt Maier, Aufsicht über Kommunalverbände (Diss.) S. 20 unter B.

[2]) S. dazu Jellinek, System S. 293 Abs. 2 Satz 2, der „seltene Ausnahmen“ anerkennt, in denen auch die Kommunalverbände höherer Ordnung „naturwüchsige, nicht vom Staate geschaffene Bildungen“ seien. Zu verweisen ist ferner auf v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung S. 63, bes. Abs. 6.

gesandten Ausnahmen, zunächst nur staatliche Verwaltungsbezirke waren.

Das Gesetz hat die Kreise und Provinzen in ganz Preußen zuerst in den Jahren 1823 bis 1830 als kommunale Verbände ausgebaut oder anerkannt.[1])

a) Die Kreisverbände.

Heute bestehen nach dem Muster der Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 13. 12. 1872 (GS. S. 661) i. d. Fass. des Gesetzes v. 19. 3. 1881 (GS. S. 180) auch in den übrigen Landesteilen, mit der einen Ausnahme der Provinz Posen, im wesentlichen übereinstimmende Kreisordnungen. In ihnen sind überall nach dem Vorgange des § 2 in dem Gesetze von 1872/1881: „Jeder Kreis bildet nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation“ die Kreise als Kommunalverbände ausdrücklich anerkannt; im einzelnen durch die Gesetze; II. für Hannover v. 6. 5. 1884 (GS. S. 181); III. für Hessen-Nassau v. 7. 6. 1885 (GS. S. 193); IV. für Westfalen v. 31. 7. 1886 (GS. S. 217); V. für die Rhein-

[1]) Der örtliche Bereich der damals eingerichteten provinzialständischen Verbände deckte sich freilich infolge der Rücksichten, die man auf die geschichtliche Zusammengehörigkeit nahm, noch nicht durchweg mit den Grenzen der Provinzen als Landesverwaltungsbezirke; s. § 1 Abs. 3 PO. v. 29. 6. 1875 und 22. 3. 1881 (GS. 1881 S. 234) und dazu Brauchitsch Bd. 2 S. 224 Anm. 6.

provinz v. 20. 5. 1887 (GS. S. 209); VI. für Schleswig-Holstein v. 26. 5. 1888 (GS. S. 139).

VII. In den Hohenzollernschen Landen entsprechen den Kreisen die Amtsbezirke. Für sie enthält § 1 der Hohenzollernschen Amts- und Landesordnung v. 2. 4. 1873 (GS. S. 145), in neuer Fassung v. 2. 7. 1900 (GS. S. 324), die Anerkennung als Kommunalverbände.

VIII. In der Provinz Posen gründet sich die kommunale Verfassung der Kreise noch auf die Kreisordnung für das Großherzogtum Posen v. 20. 12. 1828 (GS. 1829 S. 3) in Verbindung mit dem Gesetze über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen v. 19. 5. 1889 (GS. S. 108) unter Art. V B.

β) Die Prozinzial- und Bezirksverbände.

Den neueren Kreisordnungen sind überall die Provinzialordnungen in der ausdrücklichen Anerkennung der Provinzen als Kommunalverbände gefolgt. Zuerst in ihrem § 1 die Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen v. 29. 6. 1875 (GS. S. 355) i. d. Fass. des Gesetzes v. 22. 3. 1881 (GS. S. 234): „Jede Provinz bildet einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten“. Das Gesetz ist mit einigen Änderungen in den übrigen Provinzen (ohne

Posen) eingeführt und für diese je besonders neu bekanntgemacht, zunächst II. für Hannover unter dem 7. 5. 1884 (GS. S. 233) und III. für Hessen-Nassau am 8. 6. 1885 (GS. S. 447). Innerhalb des Provinzialkommunalverbandes sind in Hessen-Nassau die bisherigen kommunalständischen Verbände in den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden aus Rücksichten auf die besondere geschichtliche Entwicklung der Gebietsteile, die sie hauptsächlich umschließen, des ehemaligen Kurfürstentums Hessen und des früheren Herzogtums Nassau, als Kommunalverbände bestehen geblieben (§ 1 des Gesetzes).

Es folgen die Provinzialordnungen IV. für Westfalen v. 1. 8. 1886 (GS. S. 256); V. für die Rheinprovinz v. 1. 6. 1887 (GS. S. 252); VI. für Schleswig-Holstein v. 27. 5. 1888 (GS. S. 194).

VII. Die Hohenzollernschen Lande gehören keinem Provinzialverbande an. Sie sind durch den § 49 des auf S. 12 unter VII aufgeführten Gesetzes zu einem eigenen Landeskommunalverbande zusammengefaßt worden.

VIII. Die Provinz Posen bildet einen Kommunalverband auf Grund des Gesetzes wegen Anordnung der Provinzialstände für das Großherzogtum Posen v. 27. 3. 1824 (GS. S. 141), verbunden mit Art. 5 A des auf S. 12 zu VIII angezogenen Gesetzes von 1889.[1] [2])

[1]) Außer Betracht zu lassen war überall, daß verschiedene kommunale Gebilde in mehr als einer Eigenschaft Kommunalverbände darstellen, so die Stadtkreise als Gemeinden und als

d) Die besonderen Kommunalverbände.

α) Die rheinischen Landbürgermeistereien und die westfälischen Ämter.

Kraft der ausdrücklichen Anordnung des § 8 der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz i. d. Fass. des Gesetzes v. 15. 5. 1856 (GS. S. 435) bildet die zunächst als Verwaltungsbezirk eingerichtete Bürgermeisterei (§ 7) stets zugleich einen Kommunalverband.

Für das ihr nahe verwandte westfälische Amt fehlt es an einer gleichartigen Vorschrift. § 5 westf. LGO. v. 19. 3. 1856 (GS. S. 265) besagt zunächst nur, daß das

---

Kreise, der Kreis Herzogtum Lauenburg als Kreis- und zugleich als besonderer Landeskommunalverband. Es wird sich ergeben, daß hierin für die weitere Betrachtung Besonderheiten nicht begründet liegen.

[2]) Die Stadt Berlin gehört nicht zum Kommunalverbande der Provinz Brandenburg, vgl. § 2 öst. PO. i. d. Fass. des Gesetzes v. 22. 3. 1881 (GS. S. 234). Sie ist vom Gesetze in mehreren Einzelbeziehungen mit den Rechten und Pflichten eines Provinzialkommunalverbandes ausgestattes worden, bildet aber keinen eigenen Provinzialkommunalverband. S. Brauchitsch Bd. 2 S. 225 Anm. 7 zur östl. PO. — Dem Stadtkreise Berlin stand früher der Stadtkreis Frankfurt a. M. gleich, s. beispielsweise noch den § 14 des Gesetzes betr. die Ausführung des Reichsgesetzes über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen v. 12. 3. 1881 (GS. S. 128). Seit den §§ 1 u. 101 der hess.-nass. PO. v. 8. 6. 1885 (GS. S. 247) gehört der Stadtkreis Frankfurt dem Kommunalverbande des Regierungsbezirkes Wiesbaden und dem Provinzialkommunalverbande von Hessen-Nassau an.

Amt „in Ansehung solcher Angelegenheiten, welche für alle zu demselben gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde bilden kann“. Der Schluß aus diesem Satze allein würde dahin lauten, daß das Amt nicht kraft Gesetzes einen Kommunalverband bildet; er wird in der Tat mehrfach ohne Einschränkung gezogen.[1]) Dabei wird jedoch die gedachte Bestimmung von ihrem Zusammenhange losgelöst und deshalb übersehen, wie § 5 Abs. 1 Satz 2 ausdrücklich vorsieht, daß nicht nur durch den Beschluß der Amtsversammlung, sondern auch durch Gesetz Angelegenheiten von gemeinschaftlichem Interesse für alle Gemeinden des Amtes zu „Gegenständen des Amtskommunalverbandes“ umgeschaffen werden können. Daß dies geschehen, ist anzunehmen von der Bereitstellung der Kosten für die Geschäftsführung des Amtmannes (vgl. § 74 westf. LGO.),[2]) das Amt ist daher in jedem Falle auch als Kommunalverband zu betrachten.[3])

---

[1]) So bei Kinne, Autonomie der Kommunalverbände S. 21 Abs. 3; Schoen, Kommunalverbände S. 352 § 98 I.

[2]) OVG. v. 3. 2. 1894 Bd. 26 S. 141 ff., hier S. 144. Inwiefern auch die Bestallung des Amtmanns und der Beigeordneten dahin zu rechnen wäre, wie das Oberverwaltungsgericht weiter will, ist dagegen nicht zu ersehen. S. ferner Brauchitsch, Ergänzungsband Westfalen S. 6 N. 15.

[3]) Zustimmend im Ergebnis, doch ohne eigene Begründung, Friedrich, Landesverwaltungsgesetz S. 3 Anm. 6 zu § 1 LVG. — Die Meinung von Schmidt, Westf. Landgemeindeordnung,

β) Die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein.

Die Amtsbezirke in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein erscheinen in der Literatur überwiegend nicht als Kommunalverbände;[1]) m. E. zu Unrecht.

Nach § 55 Abs. 1 östl. KreisO. v. 13. 12. 1872 i. d. Fass. des Gesetzes v. 19. 3. 1881 (GS. S. 180) stehen dem Amtsverbande für die nach näherer Vorschrift der Kreisordnung den Gemeinden und Gutsbezirken gemeinsamen Angelegenheiten die Rechte einer Korporation zu; die gleiche Bestimmung kehrt im § 48 Abs. 1 schlesw.-holst. KreisO. v. 26. 5. 1888 (GS. S. 139) wieder. Die §§ 53 u. 41 der genannten Gesetze, und mit ihnen die Möglichkeit, den Amtsbezirken einzelne kommunale Aufgaben durch übereinstimmenden Beschluß aller Gemeinden und Gutsbezirke zuzuweisen, sind freilich durch die §§ 146 der östlichen und der ihr nachgebildeten schlesw.-holst. LGO. (s. GS. 1891 S. 233, 1892 S. 155) aufgehoben worden. Dagegen sind die §§ 70

---

bleibt nach seinen Äußerungen auf S. 38 zu § 4 verbunden mit N. 1 zu § 77 S. 298, zweifelhaft. Die Zweckverbände nach Abs. 2 des § 5 westf. LGO. sind nach allgemeiner und zutreffender Ansicht keine Kommunalverbände.

[1]) vgl. Friedrich, LVG. S. 3 Anm. 6 zu § 1; bei Schoen, Kommunalverbände ist die gleiche Ansicht vorauszusetzen, weil er der Amtsbezirke in dem einschlägigen Teile seines Werkes (S. 350ff.) nicht gedenkt. Kinne, Autonomie der Kommunalverbände S. 20 Abs. 4 nimmt nicht abschließend Stellung.

Abs. 4 der östl., 61 Abs. 2 schlesw.-holst. KreisO., nach denen es Sache des Amtes ist, die durch die Zuschüsse des Staates nicht gedeckten Kosten der Amtsverwaltung zu tragen, unverändert bestehen geblieben. Dem Amtsbezirke ist daher aus dem gleichen Grunde wie dem westfälischen Amte die kommunale Eigenschaft nicht abzustreiten.[1]) Die Tatsache, daß durch die Landgemeindeordnungen von 1891/1892 neben den §§ 53 u. 41 der östl. und der schlesw.-holst. KreisO. nicht deren §§ 55 Abs. 1 und 44 Abs. 1 ebenfalls beseitigt worden sind, berechtigt zu dem Schlusse, daß auch die Gesetzgebung den kommunalen Charakter der Amtsbezirke weiterhin anerkennt; im anderen Falle wäre es gegeben gewesen, die §§ 55 Abs. 1 und 44 Abs. 1 als gegenstandslos gleichfalls zu streichen.

γ) Die Dorf- und Bauerschaften in Holstein.

Als besondere Kommunalverbände für einzelne kommunale Zwecke sind durch den § 121 a der schlesw.-holst. LGO. v. 4. 7. 1892 (GS. S. 155), die in den Kirchspiellandgemeinden der holsteinischen Kreise Husum, Norderdithmarschen und Süderdithmarschen bestehenden Dorfschaften und Bauerschaften aufrechterhalten worden.

δ) Die Zweckverbände.

Am 1. 10. 1911 ist das Zweckverbandsgesetz v. 19. 7. 1911 (GS. S. 115) in Kraft getreten, nach dem fortan

[1]) Dem stimmt Brauchitsch zu, vgl. Bd. 2 S. 97 Anm. 197, S. 104 Anm. 218.

in ganz Preußen „Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien, Ämter und Landkreise behufs Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben jeder Art miteinander zu Zweckverbänden verbunden werden können“ (§ 1). Die Zweckverbände erscheinen nach § 6 Abs. 2 u. 3, verbunden mit Abs. 1 a. a. O., kraft Gesetzes oder nachdem ihnen mit königlicher Genehmigung die Rechte öffentlicher Körperschaften beigelegt wurden, als Kommunalverbände.

Die in den sieben östlichen Provinzen, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau bisher bestehenden Vorschriften über die Verbindung nachbarlich gelegener Gemeinden und selbständiger Gutsbezirke behufs gemeinsamer Wahrnehmung kommunaler Angelegenheiten (siehe die Überschrift zum 4. Titel vor § 128 der östl. LGO. v. 3. 7. 1891, GS. S. 233) werden durch den § 25 des Gesetzes v. 19. 7. 1911 gleichzeitig aufgehoben.

Der nach dem ferneren Gesetze v. 19. 7. 1911 (GS. S. 123) am 1. 4. 1912 gebildete Zweckverband für Groß Berlin ist in dem § 3 dieses Gesetzes als Kommunalverband ausdrücklich bezeichnet.

ε) Die kommunalständischen Verbände.

Außerhalb des bisher eingehaltenen Rahmens, weil in keinem Zusammenhange mit dem allgemeinen Verwaltungsaufbau in Preußen, stehen die in einigen Landschaften der Provinzen Brandenburg, Schlesien und Hannover noch aufrecht erhaltenen älteren kommmunal-

ständischen Verbände, denen nach den neuen Provinzialordnungen nur noch die Verwaltung von Kreditanstalten, Stiftungen und ähnlichen Einrichtungen verblieben ist (vgl. Schoen, Kommunalverbände S. 467 ff. und dazu die Kritik von Herrfurth im VerwArch. Bd. 5 S. 320 Abs. 2 und S. 321).

B. Begriff und Geschichte des Verwaltungszwanges.

1. Der Begriff des Verwaltungszwanges.

Der Ausdruck „Verwaltungszwang" ist dem geschriebenen Rechte Preußens fremd, dem herrschenden so gut wie dem geschichtlichen. Dagegen gebraucht das Gesetz in zahlreichen geltenden und nicht mehr geltenden Vorschriften den Begriff „Verwaltungszwangsverfahren", überall jedoch, ohne ihn nach Inhalt oder Umfang zu begrenzen (hier seien nur genannt § 60 des Gesetzes über die allgem. Landesverwaltung v. 30. 7. 1883 (GS. S. 195); § 90 des Kommunalabgabengesetzes v. 14. 7. 1893 (GS. S. 152); Verordnung betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen v. 15. 11. 1899 (GS. S. 545). Das frühere Recht spricht, soviel ich wenigstens feststellen konnte, von einem Verwaltungszwangsverfahren zuerst in der „Verordnung, betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen" v. 7. 9. 1879 (GS. S. 591).

Der Bezeichnung „Verwaltungszwangsverfahren" werden in Literatur und Rechtsprechung neben noch

mehreren vielfach die anderen „Verwaltungsexekution“ [1]) oder „administrative Exekution“ [2]) ausdrücklich oder tatsächlich gleichgestellt; des weiteren erscheinen wiederholt „Verwaltungsexekution“ und „Verwaltungszwang“ als übereinstimmende Begriffe.[3]) Aus dieser Gleichung sollte folgen, daß auch zwischen „Verwaltungszwangsverfahren“ und „Verwaltungszwang“ ein Unterschied nicht besteht. Der Sprachgebrauch, dem „Zwang“, zumindest im ersten, unübertragenen Wortsinne, ein Tun, ein bestimmtes zweckgemäßes „Verfahren“, bedeutet, würde diesen Schluß bestätigen. Ihm ist in der Tat an sich nur beizutreten.

Dies vorausgesandt, ergibt sich nach positivem preußischen Rechte die Begriffsbestimmung: Verwaltungszwang (Verwaltungszwangsverfahren) ist der

---

[1]) s. Georg Meyer, Artikel Verwaltungszwangsverfahren § 2 a. A.; in v. Stengels Wörterb. Bd. 2 S. 800; Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 693 VI; Meyer-Dochow, Verwaltungsrecht S. 67 IV.

[2]) OVG. v. 22. 2. 1879 Bd. 5 S. 82 ff, hier S. 83 (Überschrift) und S. 86 unten; ferner v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 460 Abs. 2; Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 193 I vor Anm. 649 und Anm. 648. Die aus Oppenhoffs „Ressortverhältnissen“ angezogenen Noten sind, wo nichts anderes bemerkt ist, stets seinen Erläuterungen zur Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden v. 26. 12. 1808 entnommen.

[3]) So ausdrücklich bei Gneist im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1106, oder bei Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 389 Abs. 2.

zwangsweise Vollzug obrigkeitlicher Anordnungen auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung[1]) und die Zwangsvollstreckung wegen aller Geldbeträge, die kraft gesetzlicher Anordnung der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren unterworfen sind.

Ist zwischen Verwaltungszwang und Verwaltungszwangsverfahren an sich nicht zu scheiden, so ist doch in dem Titel: „Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände" der Ausdruck „Verwaltungszwang" statt des immerhin gebräuchlicheren und nach dem Vorgange der Gesetzessprache vielleicht näherliegenden „Verwaltungszwangsverfahren" nicht ohne Absicht gewählt worden: Gerade in der Zusammenstellung: „Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände" ist neben dem Verwaltungszwangs*verfahren* im engeren Sinne, das ist den Formen, dem „*Wie*" des Zwanges, mit Einschluß der Lehre von den zum Zwange berechtigten Stellen, die Frage nach den Fällen des Zwanges, dem „Was" der Erzwingbarkeit, eingehend zu behandeln,[1]) eingehender jedenfalls, als dies schon bei *jeder* Dar-

[1]) Es wird noch darauf zurückzukommen sein, daß und warum die einschränkende Fassung (nur) „auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung" gerechtfertigt und notwendig ist. Vgl. einstweilen *Brauchitsch* Bd. 1 S. 197 N. 258 z. LVG., Satz 2. Das Wort „Anordnungen" ist in seinem weitesten Sinne zu verstehen, in dem es auch die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte unter sich begreift, immer aber mit der Einschränkung, daß nicht eine Geldzahlung „angeordnet" wurde.

[2]) s. die S. 72ff u. 87 f.

stellung des Verwaltungszwangsverfahrens niemals zu umgehen ist. Aus diesem Grunde schien der Ausdruck „Verwaltungszwang“ bezeichnender und deshalb geeigneter, als die nicht eindeutige, der Gefahr einer zu engen Auslegung unterworfene Bezeichnung „Verwaltungszwangsverfahren“.

2. Übersicht über die Entwicklung des Verwaltungszwanges im allgemeinen.[1]) Im besonderen die Geschichte des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände.

a) Die Grundlagen des Verwaltungszwangsrechtes und seine Ausbildung bis zur Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden v. 26. 12. 1808.

Das Rechtsinstitut des Verwaltungszwanges und des obrigkeitlichen Zwanges überhaupt wird für das gesamte deutsche und mit ihm für das brandenburg-preußische Recht in seinem letzten nachweisbaren Ursprunge auf die im fränkischen Amtsrechte ausgebildete Banngewalt zurückgeführt, die Befugnis des im Gerichte

---

[1]) Eine eingehende Darstellung, von der er jedoch die zwangsweise Beitreibung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen ausschließt gibt Anschütz: „Das Recht des Verwaltungszwanges in Preußen,“ im VerwArch. Bd. 1 S. 389 ff. Über die Gründe, aus denen er von einem Eingehen auf jenen Zweig des Verwaltungszwanges absehen zu sollen geglaubt hat, ist die Anm. 3a auf S. 391 a. a. O. nachzulesen. Vgl. ferner Gneist, Verwaltungsexekution, im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1106 ff.

vorsitzenden Richters, „bei Strafe zu gebieten und zu verbieten“. (Nach Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte 2. Aufl. Bd. 1 S. 200 Abs. 2).[1])

In der Folge erwuchs aus der Wurzel dieser zunächst einer Beamtenklasse eigentümlichen Zwangsgewalt für alle deutsche Obrigkeit die Befugnis, ihre Befehle gegen Ungehorsame im Wege des Zwanges durchzusetzen. Im brandenburgisch-preußischen und überall im deutschen Rechte herrscht der Grundsatz, daß in der Vollmacht, obrigkeitliche Anordnungen zu erlassen, stets die Befugnis beschlossen liege, sie im Falle des Ungehorsams zwangsweise durchzusetzen;[2]) die Vollstreckungsgewalt erscheint als der natürliche und selbstverständliche Ausfluß, als ein „untrennbarer Teil“, der Befehlsgewalt (Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 156 N. 483).[3])

---

[1]) So bei Löning, Verwaltungsrecht S. 250 unter 1, und von Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 393 Anm. 6; s. auch Georg Meyer § 2 des Artikels „Zwangsgewalt“ in v. Stengels Wörterb. Bd. 2 S. 1008.

[2]) Ein ähnlicher Gedanke scheint mir, auf das Gebiet des Privatrechtes angewandt, in dem § 89 der Einleitung zum ALR. Ausdruck gefunden zu haben: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann“.

[3]) Das ist allseitig anerkannt; als Beispiele sind zu vergleichen: Gneist im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1106 und die von ihm angezogenen älteren Staatsrechtslehrer; Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 155 N. 483; Anschütz im VerwArch.

In die Gesetzgebung ist dieses „Prinzip des allgemeinen obrigkeitlichen Zwanges“ (vgl. Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 447 Abs. 1 a. E.) in der eben niedergelegten Form niemals übergegangen; es bildet einen unausgesprochenen, aber deshalb nicht minder einen Satz des positiven deutschen Staatsrechtes, nicht etwa nur ein Postulat des allgemeinen.[1])

Bis in das 17. Jahrhundert hinein läßt sich in Deutschland von einem eigenen Rechte des Verwaltungszwanges überall nicht sprechen. Noch umfaßte in den deutschen Territorialstaaten die „Territorialhoheit“ ungetrennt alle Zweige staatlicher Tätigkeit, so besonders, beide Begriffe in dem Sinne des heutigen Staatsrechtes genommen, Gerichtsbarkeit und innere Verwaltung. Die Behörden waren voneinander nur „instanziell“ und nach ihrem örtlichen Bereiche geschieden; sachlich erstreckte sich ihre Zuständigkeit über alle Gebiete, auf denen die obrigkeitliche Gewalt

---

Bd. 1 S. 389 u. 418, mit verschiedenen Belegen aus der älteren Literatur, S. 462 Abs. 4; Brauchitsch Bd. 1 S. 195 N. 257 z. LVG.; Friedrichs, LVG. S. 320 Anm. 28 a. E. z. § 132; Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 276f; AHStenB. 1879/1880 Anl. Bd. 4 S. 3122; RGSt. v. 27. 4. 1891 Bd. 22 S. 9 Mitte. Das Erkenntnis betrifft sächsisches Landrecht. Der Satz, daß mit dem Rechte, Anordnungen zu treffen, die Befugnis gegeben sei, sie mit den „hierzu erforderlichen“, also beliebigen, Mitteln durchzusetzen, würde gegenüber dem positiven preußischen Verwaltungsrechte fraglos zu weit gehen.

[1]) s. VerwArch. Bd. 1 S. 390 Abs. 1.

überhaupt wirksam wurde. Ungeteilt und einheitlich wie die Zuständigkeit selbst war auch das Zwangsrecht der Behörden.

In Brandenburg beruhte bei der noch geringen Entwicklung staatlicher Orts- oder Kreisbehörden das Schwergewicht der Staatstätigkeit — die zentralen Stellen ungerechnet — auf lange hinaus überwiegend in der mittleren, um einen Vergleich mit dem heutigen Verwaltungsaufbau zu ziehen: der Provinzialinstanz. In dieser Eigenschaft wurden bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts nach und nach für jeden der geschichtlich gewordenen Hauptteile der brandenburgischen Staaten die Regierungen bestellt (vgl. VerwArch. Bd. 1 S. 395 Abs. 4). Auch ihre Zuständigkeit umfaßte vorerst noch die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben; auch sie waren mit dem überlieferten Rechte des Zwanges ausgestattet.

In der „Regierungsinstanz“ erfolgte während der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts zuerst die Bildung besonderer Verwaltungsbehörden. In seinen Kämpfen gegen die Stände nahm der Große Kurfürst den von ständischen Einflüssen beherrschten Regierungen die Militär- und Finanzverwaltung und übertrug sie auf neugeschaffene eigene Verwaltungsbehörden. Diese überkamen ihre Zuständigkeit mit allen Machtvollkommenheiten, die auf den ihnen zugewiesenen Gebieten bis dahin rechtens gewesen waren, so behielten sie die Befugnis, ihre Anordnungen, wenn erforderlich, zwangs-

weise durchzuführen.[1]) Aus dem Rahmen des allgemeinen obrigkeitlichen Zwanges gemeinrechtlichen Ursprunges[2]) trat zum ersten Male ein eigenes, das „nunmehr individualisierte“ (Anschütz auf S. 398 Abs. 2) Recht des Verwaltungszwanges hervor.

Diese Entwicklung lehrt vor allem, daß das Recht zur zwangsweisen Durchführung gerichtlicher Gebote und Verbote nicht etwa das ursprüngliche ist, das auf die Verwaltungsbehörden nur übertragen worden wäre (vgl. Gneist im Rechtslexikon a. a. O., bes. S. 1110 Abs. 2). Jenen einst verbreiteten Irrtum wird besonders der Umstand veranlaßt haben, daß der Verwaltungszwang in seinen Formen sich eng an die des gerichtlichen Zwanges anschloß. Die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung hatte schon verhältnismäßig früh im „gemeinen deutschen Zivilprozesse“ feste Gestalt gewonnen, sie wurde weiter wissenschaftlich gepflegt und bald auch landesgesetzlich geordnet.[3]) Es war gegeben, zumal bei der vielfach vorhandenen Gleichartigkeit der durchzuführenden Ansprüche oder Anordnungen, daß der von

---

[1]) Georg Meyer, § 2 im Artikel: Zwangsgewalt, in v. Stengels Wörterb. Bd. 2 S. 1008.

[2]) Nach Anschütz a. a. O. S. 398 Abs. 3.

[3]) Für Preußen in umfassender Weise zuerst durch die Allgemeine Ordnung, die Verbesserung des Justizwesens betreffend v. 21. 6. 1713. Vgl. Bitter, HWB. Bd. 2, Artikel: Zwangsmittel unter I; Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO. S. 3 oben.

Verwaltungs wegen ausgeübte Zwang die ausgebildeten Regeln des zivilprozessualen Zwangsverfahrens in weitem Umfange zu den seinigen machte.[1])

Das Verwaltungszwangsverfahren hat sich bis in das 19. Jahrhundert hinein beinahe ausschließlich gewohnheitsrechtlich weiter entwickelt. Gewohnheitsrechtlich vollzog sich der Anschluß an die Zwangsvollstreckungsvorschriften des Zivilprozesses, gewohnheitsrechtlich bildete es sich hierneben eigene Formen heran, die freilich wieder in ihren Grundzügen die Verwandtschaft mit den Normen des Zwanges zur Durchführung gerichtlicher Gebote und Verbote nicht verleugnen. An allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über den Verwaltungszwang fehlt es ganz. Einzelne Zwangsbefugnisse werden allerdings seit dem 18. Jahrhundert in zahlreichen Verwaltungsedikten besonders genannt. Allein diese Bestimmungen haben immer keine höhere Bedeutung, als die von Beweisstücken für die gewohnheitsrechtliche Entwicklung, deren Niederschlag sie sind; als erschöpfende und ausschließliche Ordnung des Verwaltungsexekutionsrechtes können sie auch auf ihren Sondergebieten nicht angesprochen werden. Denn neben den in ihnen besonders angeführten Zwangsmaßnahmen wird, sei es in den gleichen, sei es in gleichzeitigen und gleichartigen Edikten, immer wieder ganz allgemein auf die „herkömmlichen“, auf „ausreichende“

[1]) Einige weitere Gründe hierfür gibt Anschütz a. a. O. S. 399—402.

oder „angemessene“ oder überhaupt nur auf „Zwangsmittel“ verwiesen, — in Wendungen, unter denen nur die überlieferten, gewohnheitsrechtlich ausgebildeten Formen des administrativen Zwanges verstanden werden können.[1])

Auch in dem an umfassenden Gesetzesschöpfungen ungemein fruchtbaren Zeitalter Friedrichs des Großen ist es zur gesetzlichen Ordnung des Verwaltungszwangsrechtes nicht gekommen. Noch das allgem. Landrecht folgt, soweit es den Verwaltungszwang überhaupt in seinen Bereich zieht, nur dem Beispiele der eben gedachten Verwaltungsedikte: es verweist an (nur) einer Stelle, in § 771 II 20 ALR., auf eine einzelne Form des Zwanges, die Ausführung auf Kosten des Pflichtigen, und spricht an wenigen anderen von „Zwangsmitteln“, ohne über deren Art sich auszulassen.[2])

Unter den sehr mannigfaltigen Mitteln des administrativen Zwanges treten allmählich einige typische Formen in dem Grade hervor, daß man sich schließlich gewöhnte, in ihnen schlechthin den Inbegriff administrativer Zwangsbefugnisse zu erblicken;[3]) es sind im einzelnen folgende:

I. Die obrigkeitlich gebotene Handlung wird an Stelle des ungehorsamen Pflichtigen durch die anordnende Behörde oder in deren Auftrage ausgeführt. Die Kosten werden im Verwaltungswege von dem Pflich-

[1]) vgl. VerwArch. Bd. 1 S. 398 f., 416 V u. 417.

[2]) s. VerwArch. Bd. 1 S. 417 Abs. 3.

[3]) VerwArch. Bd. 1 S. 403 Abs. 1.

tigen eingezogen (der Anspruch auf ein Tun wandelt sich in ein eine Geldforderung, vgl. Anschütz a. a. O. S. 403 unter I).

II. Die Behörde gebietet und verbietet unter Androhung einer Geldstrafe,[1]) die sie bei Ungehorsam im Verwaltungswege beitreibt.

III. Zu den Zwecken des Verwaltungszwanges konnte überall das Militär verwandt werden. Eine Hauptart dieser militärischen Administrativexekution bestand in der Einlegung von Truppen bei dem Pflichtigen, ein Verfahren, das unter anderem bei der Eintreibung von Abgaben oder gegen widerspenstige Ge-Gemeinden häufig beliebt wurde.

Grundsätzlich den anderen Formen des Verwaltungszwanges durchaus gleichgestellt, wurde doch seit etwa der Mitte des 18. Jahrhunderts die Militärexekution praktisch mehr und mehr nur noch im Falle des Versagens der anderen Zwangsmittel, also subsidiär, angewandt.

---

[1]) Die üblichen Bezeichnungen „Geldstrafe", „Exekutivstrafe", auch „Zwangsstrafe", sollten im Interesse der gebotenen Unterscheidung von der „kriminellen", der „eigentlichen", „öffentlichen" Strafe, durch den Begriff des „Zwangsgeldes" ersetzt werden. Zumal zum Unterschiede von den durch Verwaltungsbehörden festgesetzten Strafen; vgl. für das geltende Recht Gesetz betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretungen vom 23. 4. 1883 (GS. S. 65) und die Vorschriften über das Verwaltungsstrafverfahren bei Verstößen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle.

IV. Eine weitere Gruppe läßt sich unter den Begriff des unmittelbaren Zwanges zusammenfassen. Im Gegensatze zu allen auf ein Tun des Verpflichteten nur erst hinwirkenden Zwangsmitteln rechnet hierher jede Tätigkeit der Obrigkeit, die bestimmt ist, unmittelbar den von ihr gefordertene Zustand zu verwirklichen.[1])

Zwischen den einzelnen Arten von obrigkeitlichen Anforderungen, deren Durchführung das Verwaltungszwangsverfahren zu dienen bestimmt war, wurde nicht grundsätzlich unterschieden.[2]) Immerhin hoben sich bald zwei Hauptgruppen des Verwaltungszwanges voneinander ab, deren eine, die zwangsweise Beitreibung öffentlicher Abgaben und Gefälle (executio ad solvendum), sich von vornherein näher an die Vorschriften über die zivilprozessuale Exekution anschloß, als die zweite, der Zwangsvollzug in Ausübung der gegenüber der „fiskalischen" im engeren Sinne obrigkeitlichen Gewalt. Eine Erscheinung, die sich hinreichend daraus erklärt, daß die administrative executio ad solvendum ihrem Gegenstande nach der gerichtlichen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen sehr viel enger verwandt ist, als die oft eigentümlich gearteten Fälle des Verwaltungszwanges

---

[1]) Nach Löning, Verwaltungsrecht S. 253 unter 3; vgl. auch Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 346 Abs. 1.

[2]) Ebenso Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 277 Abs. 1 a. E.

zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen den gleichen Fällen des prozessualen Zwanges.[1])

b) Von der Verordnung v. 26. 12. 1808 bis zur endgültigen gesetzlichen Trennung des Verwaltungszwanges zur Betreibung von Geldbeträgen von dem Zwange zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen.

a) Die Verordnung von 1808 in ihrer Bedeutung für den Verwaltungszwang.

Die erste gleichmäßig für das gesamte Staatsgebiet bestimmte, und, wennschon keineswegs erschöpfende, doch zugleich inhaltlich umfassendere gesetzliche Regelung des Verwaltungszwanges erfolgte mit der grundsätzlichen Auseinandersetzung zwischen Justiz und Verwaltung in der „Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. 12. 1808“ (vgl. S. 464 ff. in der Sammlung der für die Kgl. Preuß. Staaten erschienenen Gesetze und Verord-

[1]) Nach dem Gesagten kann es Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 391 N. 3a in dem Maße, wie er es offenbar will, nicht zugegeben werden, daß die executio ad solvendum „im positiven Rechte ein mit der sonstigen Verwaltungsexekution fast gar nicht zusammenhängendes Gebiet für sich bildet und von jeher eigene Wege gegangen sei“. Dem widerspricht schon, daß doch auch die executio ad faciendum in weiten Grenzen den Regeln der gerichtlichen Zwangsvollstreckung folgte; es sei in diesem Zusammenhange gestattet, vorwegzunehmen, daß noch die Verordnung v. 26. 12. 1808 (unten S. 31 ff,. bes. S. 37) für alle Exekutionsarten gleichmäßig in erster Reihe auf die Vorschriften des Zivilprozeßrechtes verweist.

nungen von 1806 bis zum 27. 10. 1810, veröffentlicht als 'Anhang zur Gesetzsammlung von 1822). Das Recht des Verwaltungszwanges wird dort im Rahmen der dem „Verhältnis der Regierung in rechtlicher Beziehung" gewidmeten §§ 34—48 behandelt. Sie enthalten, so tiefeingreifende Umgestaltungen auf anderen Gebieten die Verordnung vom 26. Dezember mit sich brachte, für den administrativen Zwang nur wenige Neuerungen gegenüber dem bisherigen Rechtszustande und geben in der Beschränkung auf die „Regierungen" — dies Wort jetzt in seinem heutigen Sinne gebraucht — im allgemeinen nur das Bild der fortgeschrittenen Entwicklung des Verwaltungszwangsrechtes wieder, wie es im Augenblick der Verordnung sich darstellte.

Hier ist über die Verordnung v. 26. 12. 1808 nur kurz zu handeln:

I. Die Verordnung läßt, indem sie lediglich das exekutive Verfahren der Regierungen regelt, die Zwangsbefugnisse aller anderen Verwaltungsbehörden in ihrem Bestande unberührt.[1])

II. Die Verordnung setzt die Tatbestände des Verwaltungszwanges lediglich voraus. Anders ge-

[1]) Gleicher Meinung in Übereinstimmung mit der ständigen Praxis Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 421 Abs. 3 und im besonderen wegen der Kreis- und Ortsbehörden S. 435 ff.; ebenso u. a. Foerstemann, Polizeirecht S. 398 f.; ferner Gneist im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1108 unter 2. And. A. für die den Regierungen nachgeordneten Behörden besonders Oppenhoff Ressortverhältnisse 1. Aufl. S. 182 Anm. 541. Die Streit-

sprochen: sie enthält im einzelnen keine Vorschriften darüber, in welchen Fällen den Regierungen das Recht des Zwanges zukommt.[1]) Sie besteht hier im Einklange mit der seitherigen Entwicklung auf dem Satze, daß mit der Verfügungsgewalt immer die Vollstreckungsgewalt verbunden ist. Durch die Verordnung wurden die Bereiche von Verwaltung und Rechtsprechung neu abgegrenzt; so gewinnt der eben umschriebene Grundsatz des allgemeinen Verwaltungszwanges[2]) jetzt die Form: in allen Fällen, die „zur richterlichen Erörterung nicht geeignet sind" (§ 35 VO.), überall da also, wo die Verwaltungsbehörde unter Ausschluß des Rechtsweges endgültige Anordnungen trifft, übt sie auch das Recht, diese im Zwangswege durchzusetzen.[3])

---

frage hat seit der durch die Kreisordnung von 1872 eingeleiteten Verwaltungsreform nur noch historische Bedeutung. Ihrer wird denn auch in der 2. Aufl. des Oppenhoffschen Kommentars (1904) nicht mehr gedacht. Anzuerkennen ist, daß die Kreis- und Ortsbehörden in der Ausübung ihres Zwangsrechtes hinfort an die Schranken des § 48 VO. gebunden waren, vgl. VerwArch. Bd. 1 S. 442 Abs. 2; Gneist im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1111 a. E.; unten S. 36 Abs. 3.

[1]) vgl. Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 193 Anm. 648.

[2]) s. wegen dieser Bezeichnung wieder VerwArch. Bd. 1 S. 447 Abs. 1 a. E.

[3]) Über diesen Rahmen geht die Verordnung an zwei Stellen noch hinaus; vgl. die §§ 39 u. 42 und dazu Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 157 N. 486. § 42 besteht noch heute zu Recht.

III. Die Mittel des Verwaltungszwanges.

1. Die Verordnung bestätigt auch darin den von ihr vorgefundenen gewohnheitsmäßig gewordenen Rechtszustand, daß sie wegen der Mittel der Verwaltungsexekution zu Eingang ihres § 48 zunächst auf das Vorbild der zivilprozessualen Vollstreckungsvorschriften verweist.

§ 48 verhält sich darüber wie folgt: „Bei Ausübung der ihnen verliehenen exekutiven Gewalt müssen die Regierungen (zwar) die in den Gesetzen vorgeschriebenen Grade beobachten". Nach dem Werdegange des Verwaltungszwangsrechtes können unter diesen „Gesetzen" im Sinne des § 48 nur die gesetzlichen Vorschriften über die Zwangsvollstreckung im Zivilprozesse verstanden werden, die damals in Teil I Titel 24 der „Allgemeinen Gerichtsordnung für die preußischen Staaten" v. 6. 7. 1793, dem Tage des „Patents zur Publikation der revidirten Gerichts- und Prozeßordnung", enthalten waren. Nur ein übriges beweist deshalb der unmittelbare Zusammenhang, in dem sich im § 48 das Wort „Gesetze" findet. Denn wenn es dort heißt, daß die Regierungen „die in den Gesetzen vorgeschriebenen Grade" bei Ausübung ihrer exekutiven Gewalt zu beobachten hätten, so bindet damit die Verordnung die Regierungen an eine bestimmte Reihenfolge in der Anwendung ihrer Zwangsmittel, an die Exekutionsgrade, die wieder nur in den §§ 48 ff. I 24 AGO. geordnet

waren (vgl. Neukamp im VerwArch. Bd. 3 S. 71 unter II, 1.)[1])

Diese gesetzliche Anerkennung der seither gewohnheitsrechtlichen Übung, daß die Vollstreckungsvorschriften der allgem. Gerichtsordnung als des zu jener Zeit geltenden Zivilprozeßgesetzes grundsätzlich auch im Verwaltungszwangsverfahren zu beachten seien, hatte für die fernere Gestaltung des Verwaltungszwanges eine bedeutsame Folge: in dem Rahmen, aber auch nur in dem gleichen Rahmen, in dem die allgem. Gerichtsordnung die allgemeine Gesetzesquelle für das Recht der administrativen Exekution war, muß jeweils den Abänderungen ihrer Bestimmungen oder Zusätzen zu ihr die gleiche Bedeutung zukommen. Nach dieser Regel ist seit der „Verordnung über die Exekution in Zivilsachen" v. 4. 3. 1834 (GS. S. 31) §§ 8 u. 11, das Zwangsmittel der Einlegung des Exekutors und die Bindung an die Exekutionsgrade auch für das Verwaltungszwangsverfahren als beseitigt zu erachten (vgl. VerwArch. Bd. 1 S. 431 unter III). Als Anhänger der eben vertretenen Ansicht ist jetzt auch Oppenhoff in der 2. Aufl. der „Ressortverhältnisse", N. 650 u. 651 verbunden mit 657, anzusprechen. Ich folgere dies daraus, daß die 1. Aufl. nach den entsprechenden Anm. 527, 528 u. 535 in weiterer

[1]) Wie als Verfasser der Verordnung von 1808 der Geheime Rat Friese und wie die spätere Gesetzgebung die Ansicht des Textes teilen, ist bei Anschütz im VerwArch. Bd. 1 auf den S. 427—430 zu vergleichen; s. außerdem Foerstemann, Polizeirecht S. 394 Abs. 2.

Verb. mit Anm. 533 a. E. den Abänderungen der allgem. Gerichtsordnung einen, wie sogleich aus III 2 sich näher ergeben wird, zu weitreichenden Einfluß auf das Verwaltungszwangsverfahren des § 48 beilegen wollte, daß dagegen in die 2. Aufl. die irrigen Ausführungen aus der Anm. 533 nicht übernommen worden sind. Noch mehr: die Anm. 657 der 2. Aufl. läßt positiv schließen, daß man sich bei der Neubearbeitung der Unrichtigkeit jener Beweisführung in Anm. 533 der 1. Aufl. bewußt war; vgl. die Worte: „teilweise and. M. 1. Aufl. A. 533").

2. Die Verordnung läßt es bei dem Hinweise auf die Vorschriften über die gerichtliche Zwangsvollstreckung nicht bewenden. Unter Ziff. 1—5 des § 48 regelt sie hierneben eine Reihe von spezifisch administrativen Zwangsbefugnissen — die erste freilich noch auf die Regierungen beschränkte, aber doch in diesen Grenzen die erste abschließende eigentümliche Ordnung des besonderen Verwaltungszwangsrechtes.

Die Zwangsmittel unter § 48 Ziff. 1—5 sind an sich die überlieferten (vgl. oben S. 28 ff.). In ihrer Ausgestaltung im einzelnen weisen sie dagegen bedeutsame Änderungen gegenüber dem bisherigen Rechtszustande auf: der Zwangsstrafe (Ziff. 2) wird eine Höchstgrenze, 100 Reichstaler oder 4 Wochen Gefängnis, gesetzt; die militärische Exekution ist nur mehr in zweiter Reihe, subsidiär, gestattet,[1]) und an die Genehmigung der den

[1]) Dies freilich nur etwas gesetzlich, nichts tatsächlich Neues; vgl. oben S. 29 III Abs. 2.

Regierungen vorgesetzten Behörde oder doch an eine gleichzeitige Anzeige gebunden.

Die Bestimmungen der Ziff. 1—5 des § 48 bleiben als leges speciales über den Verwaltungszwang[1]) in ihrem Bestande unberührt von allen Änderungen, denen die nur im allgemeinen für das Verwaltungszwangsverfahren maßgebende allgem. Gerichtsordnung unterworfen wurde.[2]) Sie treten nur so weit außer Kraft, als sie besonders aufgehoben werden. Demnach war es auf die fortdauernde Geltung der Ziff. 2 ohne Einfluß, daß im § 9 der eben zu III 1 (S. 35) gedachten Verordnung von 1834 entgegen dem § 51 I 24 AGO. der gerichtlichen Vollstreckungsbehörde das Recht, Handlungen durch „angemessene Geldstrafen" zu erzwingen, entzogen wurde.

3. Neu und wesentlich ist, daß sich die Regierungen fortan nur noch der durch den § 48 gesetzlich festgelegten Formen des Verwaltungszwanges bedienen dürfen, der für die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung gegebenen und der unter den Ziff. 1—5 besonders geordneten (s. Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 426 Abs. 3).

---

[1]) Sie kündigen sich als solche durch die Gegenüberstellung von „inzwischen sind dieselben befugt" zu dem vorangehenden „(die Regierungen müssen) zwar die in den Gesetzen vorgeschriebenen Grade beobachten", selbst an, wie Foerstemann, Polizeirecht S. 396 oben, zutreffend hervorhebt.

[2]) Ebenso Foerstemann, Polizeirecht S. 395 f.; Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 432 unter 2.

4. Es besteht heute mit Recht kein Streit darüber, daß die sämtlichen Zwangsmittel des § 48 auf allen zur Zuständigkeit der Regierungen zählenden Verwaltungsgebieten anwendbar sind (so auch Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 434 Abs. 3 bis S. 435; Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 193 N. 648; v. Roenne, Staatsrecht Bd. 1 S. 438, 439). Dagegen bleibt die Frage offen, ob und inwieweit die Exekutionsmittel des § 48 gleichmäßig für die executiones ad faciendum und ad solvendum, oder wieder nur je für die eine oder die andere dieser beiden Gruppen des Verwaltungszwanges bestimmt sind.

Daß die Ziff. 1 u. 2 im § 48 sich nur auf den Zwang zu Handlungen und Unterlassungen beziehen, und die Ziff. 4 u. 5 sich in gleicher Weise als ein Sonderrecht nur für die executio ad solvendum darstellen, ist, scheint es, überall zutreffend erkannt (vgl. nur Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. Anm. 656 u. 666). Dagegen ist § 48 Ziff. 3 eine lex specialis für jede Art des administrativen Zwanges,[1]) und im übrigen beläßt es § 48 wegen der Beitreibung von öffentlich-rechtlichen Geld-

[1]) Auf die gleiche Ansicht bei Oppenhoff ist durch argumentum e contrario aus den Anm. 656 u. 665 der „Ressortverhältnisse", 2. Aufl., zu schließen; vgl. auch N. 531 Satz 2 der 1. Aufl. And. M. Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 435 oben. Wo aber ist im § 48 die „ausdrückliche Bestimmung" enthalten, daß die Zwangsmittel unter Ziff. 1—3 nur im Zwangswege „ad faciendum vel omittendum" zulässig seien?

forderungen nur in dem gleichen und in keinem höheren Maße bei den „allgemeinen Gesetzen“,[1]) d. h. den zivilprozessualen Exekutionsnormen, als bezüglich der executio ad faciendum.[2])

β) Das Edikt v. 6. 12. 1809 und der § 153 des Anhanges zur AGO. von 1793 als Sondervorschriften für den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände.

Noch die Verordnung v. 26. 12. 1808 hatte gleich der allgem. Gerichtsordnung unter der Gesamtheit der dem obrigkeitlichen Zwange unterworfenen natürlichen und juristischen, in der Sprache des allgem. Landrechts und der allgem. Gerichtsordnung „moralischen“, Personen nicht unterschieden. Eine Ausnahme enthielt nur der § 33 Teil 1 Titel 35 AGO., der „wegen der Exekutionen gegen den Fiskus“ eine Reihe von Sondervorschriften gab.

Diese grundsätzliche Gleichstellung aller Rechtssubjekte im Verwaltungszwange war nicht bloß dem geschriebenen Rechte eigen: es fehlt vielmehr überhaupt in der bis hierher verfolgten Geschichte der admini-

---

[1]) Wegen des Wortlautes im Texte ist auf die Anm. 80 im VerwArch. Bd. 1 S. 435 besonders hinzuweisen.

[2]) vgl. dazu v. Roenne, Staatsrecht Bd. 1 S. 441 unter C, auch Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 277 Abs. 1 a. E. und Abs. 2 in Verb. mit N. 3; ferner Foerstemann, Polizeirecht S. 394 Abs. 2; and. M. anscheinend Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 435 Anm. 80. S. auch oben S. 31 Anm. 1.

strativen Exekution an Zeugnissen darüber, daß die eine oder die andere Form der zwangsweisen Durchführung von Anordnungen und Anforderungen gegenüber bestimmten Gruppen, zumal gegenüber kommunalen Verbänden, nicht anwendbar gewesen sei, oder daß sich andererseits, sei es für den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände oder irgend sonst besondere Regeln herausgebildet hätten.

Dieser Rechtszustand wurde indes schon im ersten Jahre nach dem Erlasse der VO. v. 26. 12. 1808 in recht einschneidender Weise umgestaltet. Es erging das „Cirkular-Reskript an sämtliche Landes-Justizkollegia vom 6. 12. 1809, betr. die militairische Hilfe bei Exekutionen und die Modalitäten bei Exekutionen gegen moralische Personen"; aus ihm kommt hier der Abs. 2 in Betracht, dessen grundlegender erster Satz folgendermaßen lautet[1]: „Da ferner die Erfahrung zeigt, daß die meisten Widersetzlichkeiten durch die Unmöglichkeit, das Geforderte, so wie es verlangt wird, zu leisten, veranlaßt werden, so müssen die Gerichte bei Exekutionen, welche gegen Stadt- oder Dorfgemeinden oder gegen eine ganze Klasse von Mitgliedern derselben, oder sonst gegen eine moralische Person zu vollziehen sind, über die Art und Weise, wie solche ohne gänzlichen Ruin der Schuldner realisirt werden können, mit den Regierungen Rücksprache halten, und wenn sie sich über

[1]) Nach Rabe, Sammlung Preußischer Gesetze und Verordnungen Bd. 10 S. 211.

die zu treffenden Maßregeln nicht einigen können, allemal die Exekution aussetzen und Unsere Vorbescheidung einholen". Zu den moralischen oder juristischen Personen gehörten und gehören als öffentlichrechtliche Körperschaften (S. 1) alle damals bestehenden oder später eingerichteten Kommunalverbände des preußischen Rechts.

Die hier wiedergegebene Bestimmung des Ediktes v. 6. 12. 1809 kennzeichnet sich als Novelle zu den Exekutionsverschriften der allgem. Gerichtsordnung vom 6. 7. 1793. In dieser Eigenschaft wurde sie wenig später durch das Gesetz anerkannt:

Im Jahre 1815 wurde aus dem äußeren Anlaß der Wiedereinführung des früheren Rechtes in den seit dem Tilsiter Frieden von Preußen getrennt gewesenen Landesteilen eine Neuauflage der allgem. Gerichtsordnung veranstaltet; zugleich wurden die seit dem Jahre 1793 eingetretenen Änderungen und Zusätze zur allgem. Gerichtsordnung [1]) in diese unter in sich fortlaufenden Paragraphenbezeichnungen an den einschlägigen Stellen eingeschaltet und außerdem als „Anhang zur Allgemeinen Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten" besonders veröffentlicht, vgl. „Patent zur Publikation der neuen

[1]) Ihrer waren vor wie nach dem Erlasse vom 26. 12. 1808 nicht wenige, wie bei Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO., überall zu ersehen. Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 431 III Abs. 4 irrt daher, wenn er meint, daß seit der VO. von 1808 die AGO. zuerst durch die VO. betr. die Exekution in Zivilsachen v. 4. 3. 1834 geändert worden sei.

Auflage der allgem. Gerichtsordnung für die preußischen Staaten und des Anhanges zur allgem. Gerichtsordnung" vom 4. 2. 1815 (GS. S. 29). Unter ihnen wurde jetzt auch der Abs. 2 des Ediktes v. 6. 12. 1809 als § 153 des Anhanges in den Rahmen der allgem. Gerichtsordnung sachlich fast unverändert[1]) übernommen und hinter den § 45 im 24. Titel des ersten Teiles (AGO. § 45 I 24) eingerückt;[2]) eine sachliche Neuerung bestand darin, daß, im Falle sich Gericht und Regierung nicht einigen konnten, fortan nicht mehr die königliche Entschließung, sondern „die Vorbescheidung des Justizministers" einzuholen war.

In der Folge wurde die Geltung des § 153 im Anhange mit der allgem. Gerichtsordnung überhaupt bis zum Jahre 1825 nach und nach auf ganz Preußen ohne das bis 1814 schwedische Neuvorpommern mit Rügen,[3]) den rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirkes Koblenz und das Gebiet des französischen Rechts[4]) erstreckt (die

---

[1]) Keineswegs aber „wörtlich", wie bei Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO. S. 678, zu „§ 45 und Anh. § 153" unter 3, zu lesen.

[2]) vgl. Löwenberg, Mot. der preuß. Gesetzgebung, Bd. 2 S. 339—341 und S. 699.

[3]) Es bildete fortan wie noch heute den preußischen Regierungsbezirk Stralsund.

[4]) Es umfaßte den überwiegenden Teil der Rheinprovinz: das linke Rheinufer ganz und vom rechten alle zum Regierungsbezirke Köln und die südlichen der zum Regierungsbezirke Düsseldorf gehörigen Kreise.

seither verloren gegangenen preußischen Besitzungen in der Schweiz lasse ich außer Betracht).[1])

Um der Bedeutung des § 153 gerecht zu werden, wird man sich zunächst wiederholt erinnern, wie nicht nur durch den § 48 VO. v. 26. 12. 1808 die allgem. Gerichtsordnuug in ihrer jeweiligen Gestalt zur allgemeinen Gesetzesquelle für das Verwaltungszwangsrecht der Regierungen erklärt wurde, sondern darüber hinaus aller Verwaltungszwang gewohnheitsrechtlich den Normen des zivilprozessualen Zwanges sich anschloß, in der executio ad faciendum und enger noch im Zwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen. Die Schlußfolgerung ist gegeben: in dem gleichen Umfange mußte der § 153 auf das bestehende Recht des Verwaltungszwanges einwirken. Und zwar in entsprechender Anwendung und in der Beschränkung auf Kommunalverbände dahin, daß es fortan nur noch den Regierungen zustand, im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände über die Art der Durchführung zu befinden. Dabei waren die Regierungen in ihren Entschlüssen durch keine gesetzlichen Regeln gebunden;[2]) es blieb ihnen deshalb auch in Zukunft

---

[1]) vgl. die Zusammenstellung bei Koch, Prozeßordnung S. X und Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO. S. 18. Der Bereich der AGO. deckt sich sonach mit dem gesamten, d. h. dem prinzipalen und subsidiären, Geltungsgebiete des ALR.

[2]) vgl. auch Gräff-Roenne-Simon, Ergänzungen der AGO. S. 679 letzter Absatz.

unbenommen, sich unter anderem der im § 48 der VO. v. 26. 12. 1808 ihnen zugesprochenen besonderen Zwangsmittel zu bedienen.

Bei den erst seit dem Jahre 1823 nach und nach eingerichteten provinzialständischen Verbänden wird, da sie sich über mehr als einen Regierungsbezirk erstreckten, in sinngemäßer Auslegung des § 153 die dort den Regierungen beigelegte Befugnis dem Oberpräsidenten zuzubilligen sein.

Es kann zweifelhaft sein, ob § 153 ohne Unterschied für jede Art des Verwaltungszwanges gegenüber Kommunalverbänden, für die executio ad faciendum und ad solvendum, alle bis dahin üblichen Formen in der Durchführung des Zwanges ausschloß und die Vollstreckung überall den Regierungen zuwies, oder ob er nur für die Beitreibung von Geldbeträgen gelten wollte Nach seiner Stellung im Gesetze gleich zu Eingang des Abschnittes „Von Vollstreckung der Exekution“ und vor den Bestimmungen über die einzelnen Exekutionsarten müßte er auf den Zwang zur Durchführung von Handlungen und Unterlassungen und auf die Beitreibung von Geldbeträgen in gleicher Weise anwendbar sein. Auch seine Fassung steht dieser Auslegung nicht entgegen, wennschon die Worte „ohne völligen Ruin des Schuldners“ zunächst zu der Annahme veranlassen werden, daß § 153 auf die executio ad solvendum zu beschränken sei. Auf der anderen Seite gewinnt es den Eindruck, als wäre in der Praxis § 153 immer nur auf die letztere

bezogen worden; jedenfalls fehlt es an Beispielen für das Gegenteil anscheinend ganz.

Es wird später zu zeigen sein, wie die Streitfrage für das geltende Recht entschieden ist. Um hier nur das Ergebnis insoweit vorwegzunehmen, so sind heute lediglich für die executio ad solvendum die allgemeinen Formen der zwangsweisen Durchführung Kommunalverbänden gegenüber ausgeschlossen.

γ) Die weiteren Schicksale des Verwaltungszwangsrechtes nach der VO. v. 26. 12. 1808.

Die „Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den Königlich Preußischen Staaten“ vom 23. 10. 1817 (GS. S. 248) bestätigte in ihrem § 11 das Verwaltungszwangsrecht der Regierungen in seiner durch die VO. v. 26. 12. 1808 ihm gegebenen Gestalt (Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 156 N. 484; Foerstemann, Polizeirecht S. 393 unter a Abs. 3). Sie stellte zunächst von neuem den grundlegenden Satz auf: „Die Regierungen sind befugt, ihren Verfügungen nötigenfalls durch gesetzliche Zwangs- und Strafmittel Nachdruck zu geben, und sie zur Ausführung zu bringen, ohne daß eine Exemtion darüber zulässig ist“. In allem weiteren verweist sie auf die ihr als Beilage angeschlossenen §§ 34—48 der VO. von 1808.

Die Regierungsinstruktion gilt heute im ganzen

Staatsgebiete;[1]) der Vorbehalt, den § 11 Satz 2, zweite Hälfte, für den Bereich derjenigen Regierungen machte, in denen noch eine vor dem Anfalle an Preußen eingeführte Gerichtsverfassung zu Recht bestünde, hat seitdem überall seine Bedeutung verloren. —

Als gesetzliche Erläuterung (Deklaration) zu den im § 11 der Regierungsinstruktion angezogenen §§ 34—48 der VO. v. 26. 12. 1808 kennzeichnen sich die Bestimmungen unter D XII der „Allerhöchsten Kabinettsorder vom 31. 12. 1825, betr. eine Abänderung in der bisherigen Organisation der Provinzialverwaltungsbehörden" (GS. 1826 S. 5). Sie sind in ihrem Abschnitte a und zu b Abs. 2 inhaltlich hier ohne Belang. In den übrigen Teilen scheiden sie deshalb aus, weil diese nur von bestimmten Mitteln der executio ad solvendum handeln, für die nach dem eben zu β Gesagten in jedem Falle die Durchführung des Verwaltungszwanges in den allgemeinen Formen Kommunalverbänden gegenüber durch den § 153 des Anhanges zur allgem. Gerichtsordnung ausgeschlossen wurde.

δ) Die besondere Entwicklung im Gebiete des französischen Rechts.

Vor dem preußischen noch hatte das französische Recht über die Zwangsvollstreckung zunächst gegen

[1]) Auch in den später erworbenen Landesteilen; vgl. v. Roenne, Staatsrecht Bd. 1 S. 437 Abs. 2, und Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz S. 498, N. 1 zu § 1 der Regierungsinstruktion.

Gemeinden besondere Regeln ausgebildet. Der Konsularbeschluß vom 12. Brümaire des Jahres XI (3. 11. 1802) und das Staatsratsgutachten vom 18. 7./12. 8. 1807 besagen übereinstimmend, daß eine Gemeinde zwar wie jeder Private vor Gericht verklagt werden könne, daß aber die Durchführung verurteilender Erkenntnisse gegenüber Gemeinden nicht in dem allgemeinen Verfahren erfolge, sondern nur den Verwaltungsbehörden gebühre.[1]) Über den Weg, der einzuschlagen sei, „um die Zahlung der von Gemeinden verschuldeten Summen zu erlangen", verhält sich das Staatsratsgutachten vom 11./26. 5. 1813.[2]) Danach hatte der Präfekt des Departements über die Formen der Tilgung zu entscheiden und die geschuldete Summe, wenn erforderlich, auf das Gemeindebudget zu bringen.

Anders als nach dem § 153 des Anhanges zur allgem. Gerichtsordnung im preußischen, kann für das französische Recht der Zweifel, ob die besonderen Regeln über die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden in allen Fällen oder nur bei der zwangsweisen Durchführung von Geldforderungen zu beachten seien, nicht erst aufkommen. Als legislatorisches Motiv für die Sondervorschriften wird überall die Rücksicht hingestellt, daß

---

[1]) vgl. Cramers Sammlung auf S. 77 u. S. 143 der ersten Abteilung.

[2]) vgl. Cramers Sammlung erste Abteilung S. 273, und schon jetzt RGZ. Bd. 3 S. 337, ferner JMBl. 1851 S. 14f.

die Gemeinden nur solche Ausgaben leisten dürfen, zu denen sie durch ihr von der Verwaltungsbehörde gebilligtes Jahresbudget ermächtigt seien;[1]) überdies bestätigt noch die Überschrift zu dem Staatsratsguthaben vom 11./26. 5. 1813 (Cramers Sammlung 1. Abt. S. 273, siehe oben S. 47), daß die Ausnahmebestimmungen immer nur auf die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen anzuwenden seien.

Diese Regeln des französischen Gesetzes waren in der heutigen preußischen Rheinprovinz eingeführt worden, soweit sie bis zum Jahre 1814 vorübergehend teils unmittelbar dem französischen Kaiserreiche angegliedert, teils dem mit französischem Rechte ausgestatteten Großherzogtum Berg einverleibt war; sie galten nicht in dem während der gleichen Zeit und bis 1815 dem Hause Nassau gehörigen und nach gemeinem Rechte lebenden rechtsrheinischen Teile des heutigen Regierungsbezirkes Koblenz,[2]) dem späteren Bereiche des preußischen Justizsenates zu Ehrenbreitstein. Im französischen Rechtsgebiete blieben sie nach dem Erwerbe oder der Wiedergewinnung der Rheinlande durch Preußen weiterbestehen; ihre fortdauernde Geltung wurde in dem § 25 des rheini-

---

[1]) Konsularbeschluß vom 12. Brümaire des Jahres XI, Cramers Sammlung 1. Abt. S. 77 a. A.; Staatsratsgutachten vom 18. 7./12. 8. 1807, S. 143 Abs. 3, in Verbindung mit dem Gutachten vom 11./26. 5. 1813, S. 273.

[2]) s. Fix, Preuß. Territorialgeschichte S. 211 u. 344f.

schen Resortreglements v. 20. 7. 1818 [1]) ausdrücklich anerkannt: „Soviel die Vollstreckung der wider den Fiskus, eine Gemeinde oder eine unter der Aufsicht der Regierung stehende öffentliche Anstalt ergangenen Urteile betrifft, hat es bei den bisherigen Formen sein Bewenden". Eine Ausnahme bildeten die nördlichen unter den rechtsrheinischen Kreisen des Regierungsbezirkes Düsseldorf (Rees, Ruhrort, Duisburg, Essen, Mülheim a. d. R.), in denen mit den übrigen Gesetzen die allgem. Gerichtsordnung wieder in Kraft trat (vgl. S. 42 Anm. 4).

Die Praxis hat die Vorschrift des § 25 im Ressortreglement nach zwei Richtungen erweitert: sie hat den § 25 nicht nur auf die Vollstreckung von Urteilen angewandt, sondern ihn zunächst auf die zwangsweise Beitreibung von Geldbeträgen aus anderen vollstreckbaren Titeln des Prozeßrechtes erstreckt,[2]) dann aber auch

[1]) Die förmliche Bezeichnung lautet: „Staatsministerialbeschluß v. 20. 7. 1818, enthaltend die Anweisung für die Rheinischen Regierungen und Gerichte über die bis auf anderweite Verordnung von denselben zu beobachtenden Grenzen ihrer gegenseitigen Amtsbefugnisse". Der Beschluß ist in der Gesetzessammlung nicht erschienen, sondern nur durch die Amtsblätter veröffentlicht worden. Er ist abgedruckt in Cramers Sammlung 2. Abt. S. 21 ff. und bei Oppenhoff, Resortverhältnisse 2. Aufl. S. 233 ff. — Für welche Teile der Rheinprovinz das Ressortreglement bestimmt gewesen sei, ist nicht ganz unbestritten. Doch besteht gerade in dem Punkte kein Zweifel, daß es im französischen Rechtsgebiete gilt, Oppenhoff a. a. O. S. 233 Anm. 1.

[2]) s. Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 233 Anm. 1 zum Ressortreglement.

auf das Verwaltungszwangsverfahren übertragen.[1]) Sie hat ferner die zunächst nur für Gemeinden gegebenen Sondervorschriften mit Recht ex ratione legis auf alle übrigen Kommunalverbände ausgedehnt.

Welchen Verwaltungsbehörden an Stelle der zur französischen Zeit zuständig gewesenen Präfekten die Befugnis beigelegt war, über die Art der executio ad solvendum gegen Kommunalverbände zu entscheiden, ist nicht gesagt.[2]) Man wird anzunehmen haben, daß wie im Geltungsbereiche der allgem. Gerichtsordnung die Regierungen und für den kommunalständischen Verband der Rheinprovinz nach den auf S. 44 im Abs. 2 entwickelten Grundsätzen der Oberpräsident dazu berufen war.

c) Die Trennung des Verwaltungszwanges zur Beitreibung von Geldbeträgen von dem Zwange zu Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen. Die gesonderte Weiterentwicklung beider Gruppen bis zur Gegenwart.

α) Die Abtrennung der executio ad solvendum und ihre ausschließliche Regelung durch die Exekutionsordnungen seit dem Jahre 1843.

Nach den ersten selbständigen Vorschriften über die administrative executio ad solvendum in den Ziff. 4 u. 5

[1]) Von den Zwangsbefugnissen der rheinischen Regierungen handelt der mit dem § 48 VO. v. 26. 12. 1808 wörtlich übereinstimmende § 18 des Ressortreglements. Neben den Regierungen haben, wie überall in Preußen, alle anderen Verwaltungsbehörden das Recht des Zwanges weiter ausgeübt, vgl. S. 32 unter I.

[2]) Ebenso AHStenB. 1883, Anl. Bd. 1 S. 265 Sp. 9.

der VO. v. 26. 12. 1808 (oben S. 38) erging erst seit dem Jahre 1843 für die einzelnen Teile der Monarchie eine Reihe von Gesetzen, durch welche der Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen von dem sonstigen administrativen Zwange endgültig losgelöst und auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestellt wurde.[1]) Den Anfang machte die „Verordnung wegen exekutivischer Beitreibung der direkten und indirekten Steuern und anderer öffentlichen Abgaben und Gefälle in der Rheinprovinz" v. 24. 11. 1843 (GS. S. 351[2]); es folgte unter gleichlautender Bezeichnung die Verordnung für Westfalen v. 30. 6. 1845, (GS. S. 444). Für die östlichen Provinzen ohne Neuvorpommern wurde die Verordnung v. 30. 7. 1853 (GS. S. 909) erlassen; für Neuvorpommern und Rügen die v. 1. 2. 1858 (GS. S. 85).

Die genannten Exekutionsordnungen stimmen unter sich fast wörtlich, immer aber inhaltlich in allem Wesentlichen überein. Ihr Aufbau ist der, daß sie zu Eingang abschließende materielle Regeln, Bestimmungen über die Fälle der administrativen Exekution, enthalten und hierauf das Verwaltungszwangsverfahren behandeln. Besondere Bestimmungen über den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände oder sonst für einzelne Klassen von Schuldnern fehlen.

Die Vorschriften der Exekutionsordnungen über das

---

[1]) s. Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 277 Abs. 2.

[2]) Sie galt in der ganzen Provinz ohne Unterschied der Rechtsgebiete.

administrative Zwangsverfahren waren ausschließlicher Art und beseitigten daher alle bis dahin darüber ergangenen Bestimmungen. Diesen Schluß gestattet stets schon die Einleitung zu den Verordnungen von 1843 bis 1853, in denen es übereinstimmend heißt, daß nach einer „Revision" der seitheigen Vorschriften über die exekutivische Beitreibung „nunmehr", das ist anstatt jener Vorschriften, die Bestimmungen der betreffenden Exekutionsordnung erlassen würden. Er wird dort gleichmäßig bestätigt durch den § 10, der dahin lautet, daß nach Ablauf der achttätigen Mahnfrist die „gesetzlichen Zwangsmittel" anzuwenden seien, die alsbald und, wie die Fassung des Gesetzes erweist, erschöpfend aufgezählt und im einzelnen geregelt werden. Überdies jedoch werden durch die gleichlautenden §§ 39 VO. von 1843, 38 in den Verordnungen von 1845 und 1853 sowie 35 VO. von 1858 „alle bisherigen Vorschriften über Gegenstände dieser Verordnung" ausdrücklich aufgehoben; „Gegenstände" der Exekutionsordnungen aber waren überall die Mittel des administrativen Zwanges und das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen überhaupt.

Nach dem Vorigen wurde durch die rheinische Exekutionsordnung von 1843 der § 18 des Ressortreglements, soweit er sich auf die executio ad solvendum bezog, beseitigt. Mit der gleichen Einschränkung wird durch die Exekutionsordnungen von 1845, 1853 und 1858 der § 48 VO. v. 26. 12. 1808 aufgehoben: es fielen mithin die

Sondervorschriften unter Ziff. 4 u. 5, und die Ziff. 3 sowie der zu Eingang des § 48 ausgesprochene allgemeine Hinweis auf die Vollstreckungsvorschriften der allgem. Gerichtsordnung verloren für die executio ad solvendum fortan ihre Bedeutung.[1]) Die übrigen Verwaltungsbehörden außer den Regierungen waren bisher im Zwangsverfahren kraft Gewohnheitsrechtes den zivilprozessualen Regeln gefolgt; auch das war für Zukunft nicht mehr zulässig.

Unter den auf diesem Wege ihrer gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Bedeutung für das Verwaltungs-

[1]) Zustimmend Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 196 N. 652. Nach der 1. Auflage, N. 529 auf S. 179, sollten „§ 48 und die Bestimmungen der AGO. . . . höchstens nur noch als subsidiäre Vorschriften in Betracht kommen". — And. A. Kautz, Verwaltungszwangsverfahren S. 3 Abs. 4; nach ihm beschränken sich die Exekutionsordnungen darauf, „die Abweichungen von den . . . Vorschrifen der gerichtlichen Zwangsvollstreckung zu bestimmen"; s. ihn ferner a. a. O. auf S. 7 oben. Wie Kautz auch Bitter, HWB., Artikel: Verwaltungszwangsverfahren a. A. Nicht ganz folgerichtig scheint Oppenhoff. Ressortverhältnisse 2. Aufl., Note 192 zum Ressortreglement, auf S. 297 unten. Die rheinische Exekutionsordnung regelte, so heißt es hier, „die Formen des Zwangsverfahrens für die meisten und wichtigsten, wo nicht für alle Fälle, in denen Geldbeträge auf Anordnung der Verwaltungsbehörde beizutreiben sind". Warum aber nicht gleich den übrigen Exekutionsordnungen ohne Vorbehalt überhaupt für alle Fälle? Aus welchen Gründen der Rheinprovinz trotz des § 39 VO. v. 24. 11. 1843 (oben S. 50) eine Sonderstellung zukäme, ist nicht ersichtlich.

zwangsverfahren entkleideten Vorschriften bilden die Bestimmungen des französischen Rechtes über die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und der § 153 des Anhanges zur allgem. Gerichtsordnung keine Ausnahme. Sie haben freilich die rechtliche Stellung einer lex specialis für die Zwangsvollstreckung nur gegenüber den in ihnen aufgeführten juristischen Personen, allein nach der ausdrücklichen und vorbehaltlosen Bestimmung in den §§ 39, 38, 38 u. 35 der Exekutionsordnungen von 1843, 1845, 1853 u. 1858 müssen sie trotz dieser Eigenschaft für den administrativen Zwang als aufgehoben gelten. Man wird auch nicht einwenden können, jene Bestimmungen gehörten deshalb nicht zu den „Gegenständen" der Exekutionsordnungen, weil sie, auf den Verwaltungszwang angewandt, nicht vom Zwangsverfahren handelten, sondern eine Frage der Zuständigkeit regelten, die sie von dem sonst mit dem Rechte des Zwanges ausgestatteten Verwaltungsbehörden bei Kommunalverbänden und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf die Regierungen oder Oberpräsidenten übertrügen. Denn tatsächlich bleibt ihre Bedeutung im Verwaltungszwange wie für die gerichtliche Zwangvollstreckung in erster Reihe immer die, daß sie die allgemeinen Formen des Verfahrens den in ihnen genannten Rechtssubjekten gegenüber ausschlossen. Erst in zweiter Reihe steht die Frage, welche Behörden sie positiv dazu berufen, für die Durchführung der Zwangsvollstreckung zu sorgen.

In den Neuerwerbungen des Jahres 1866 mit der Ausnahme eines unbedeutenden Teiles (§ 37 VO.) wurde die VO. v. 22. 9. 1867 (GS. S. 1553) eingeführt. Sie weicht von den Exekutionsordnungen für die älteren Provinzen oder Landesteile in der Fassung einigermaßen ab, stimmt jedoch dem Inhalte nach in der Hauptsache mit ihnen überein, unter anderem in dem Punkte, daß sie über den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände keine Ausnahmevorschriften enthält.[1]) Im übrigen bestanden in ihrem gesamten Geltungsbereiche, gleichviel welchem Prozeßrechtsgebiete er angehörte,[2]) auch für die gerichtliche Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände nur nach dem nassauischen Gemeindegesetze v. 26. 7. 1854 vorübergehend besondere Regeln,[3]) die aber durch die Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 (GS. S. 301) wieder beseitigt wurden. Hiervon abgesehen fehlte es an Besonderheiten selbst in solchen Landesteilen, die, wie Ostfriesland oder die Grafschaft Lingen, schon vorher zeitweise zu Preußen gehört und das preußische Prozeßrecht, die allgem. Gerichtsordnung, teilweise beibehalten hatten.[4]) Denn zu der Zeit des „Cirkular-Reskriptes“ v. 6. 12. 1809 „betr . . . die Modalitäten bei Exekutionen gegen moralische Personen“

[1]) Die minder bedeutenden gleichartigen Verordnungen für die noch übrigen kleineren Landesteile werden bei Kautz, Verwaltungsverfahren S. 2f. aufgezählt.

[2]) s. darüber Rintelen, Zivilprozeß S. 817 Ziff. 4 und S. 821 § 8.

[3]) vgl. AHStenB. 1883, Anl. Bd. 1 S. 217, 287.

[4]) vgl. Rintelen a. a. O. S. 821 § 8 Abs. 1.

(oben S. 40) und bei dessen Übergang in die allgem. Gerichtsordnung als § 153 des Anhanges waren jene Lande der preußischen Monarchie bereits verloren gegangen.

β) Der Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen nach den Verordnungen von 1879 und 1899.

Im Anschluß an die einheitliche Neuordnung der gerichtlichen Zwangsvollstreckung durch die Reichszivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877 (RGBl. S. 83) wurde auf Grund des Vorbehaltes im § 14 Abs. 2 AG. z. ZPO. vom 24. 3. 1879 (GS. S. 281) die administrative executio ad solvendum gleichmäßig für ganz Preußen durch die Verordnung betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen v. 7. 9. 1879 (GS. S. 591) anderweit geregelt. An ihrer Stelle wurde aus Anlaß des Abänderungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung v. 17. 5. 1898 (RGBl. S. 256) gemäß der Ermächtigung im § 5 Abs. 2 AG. unter der gleichen Bezeichnung die sachlich in den meisten Stücken übereinstimmende Verordnung vom 15. 11. 1899 (GS. S. 545) erlassen.

Beide Verordnungen beanspruchen in ihrem § 1 ausschließliche Geltung. Die früheren gesetzlichen oder gewohnheitsrechtlichen Sondervorschriften über das Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände wären daher, wenn nicht, wie oben zu zeigen versucht wurde, schon durch die Exekutionsordnungen, spätestens durch den § 1 VO. v. 7. 9. 1879 aufgehoben worden. In den

Verordnungen selbst ist nur für die Zwangsvollstreckung gegen aktive Militärpersonen eine Ausnahme vorgesehen (§ 7 VO. von 1879; § 8 VO. von 1899), im übrigen wird unter den Subjekten des Zwanges nirgends unterschieden.

Die Verordnung v. 15. 11. 1899 regelt wie schon die von 1879 nur das Verwaltungszwangsverfahren; die materiellen Vorschriften der Exekutionsordnungen blieben von ihnen unberührt. Durch die neuere Gesetzgebung sind diese wiederholt geändert worden; außerdem wurde in zahlreichen Einzelgesetzen das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen für anwendbar erklärt.[1] [2])

γ) Der Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen seit der Trennung beider Gruppen.

αα) Die gesetzliche Regelung des polizeilichen Zwangsrechtes der Orts- und Kreisbehörden.

Umfassende und abschließende gesetzliche Bestimmungen über die executio ad faciendum vel omitten-

---

[1]) vgl. Hue de Grais, Handb. d. Gesetzgebung Bd. 1 Teil 4 S. 536 Anm. 4; Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz S. 358 Anm. 5—18; Kautz, Verwaltungszwangsverfahren S. 25 ff.

[2]) Nach v. Sarwey, Öffentl. Recht u. Verwaltungsrechtspflege S. 644 unter 4 Abs. 2 wäre es fraglich, ob als allgemeine Norm für das Verwaltungszwangsverfahren an die Stelle der Landesgesetze heute die Reichszivilprozeßordnung getreten sei. Die im Texte verfolgte Entwicklung zeigt, daß jene Fragestellung für die executio ad solvendum an sich verfehlt ist.

dum, zunächst über die polizeiliche Zwangsgewalt der Orts- und Kreisbehörden, kehren seit dem Jahre 1808 zum ersten Male in der Kreisordnung des Jahres 1872 wieder. Noch das Gesetz über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850 (GS. S. 265) hatte sich darauf beschränkt, in seinem § 20 das Recht der Polizeibehörden, ihre Verfügungen durch die gesetzlichen Zwangsmittel durchzusetzen, nur aufrechtzuerhalten.[1]) Dagegen ordneten die §§ 79 ff. der Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen v. 13. 12. 1872 (GS. S. 661) im einzelnen die dem Landrat, dem Amtsvorsteher und dem Orts- (Gemeinde-, Guts-) Vorsteher als Trägern der Polizeigewalt zukommenden Zwangsmittel. Die Bestimmungen der Kreisordnungen wurden sehr bald durch die inhaltlich mit ihnen in der Hauptsache übereinstimmenden §§ 33 ff. des Gesetzes betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung v. 29. 6. 1875, v. 26. 7. 1876 (GS. S. 297) aufgehoben und ersetzt.

ββ) Die obrigkeitlichen Zwangsbefugnisse nach dem Organisationsgesetze von 1880 und dem § 132 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883.

Die §§ 33 ff. des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 wurden schon im Jahre 1880 wieder beseitigt. Ihre

[1]) Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 116 Anm. 653, S. 393 Anm. 53; Anschütz im VerwArch. Bd. 1. S. 440.

Vorschriften gingen unter verschiedenen nicht unerheblichen Ausgestaltungen und Änderungen als §§ 68ff. in das sogen. Organisationsgesetz über, das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. 7. 1880 (GS. S. 291). Hervorzuheben ist, daß im § 68 OrgG. unter den zum Zwange berechtigten Stellen jetzt auch der Regierungspräsident genannt wird, und daß die Zwangsbefugnisse des § 68 den in ihm aufgeführten Behörden in Ausübung ihrer gesamten obrigkeitlichen Gewalt, nicht mehr nur der Polizeigewalt zustehen. Mit den §§ 68ff. OrgG. stimmen die statt ihrer heute geltenden §§ 132ff. des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883 (GS. S. 195) wörtlich überein.

Grundlegend ist der § 132 des Gesetzes in der Fassung:

„Der Regierungspräsident, der Landrat, die Ortspolizeibehörde und der Gemeinde-(Guts-)Vorsteher (-Vorstand) sind berechtigt, die von ihnen in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung folgender Zwangsmittel durchzusetzen:

1. Die Behörde hat, sofern es tunlich ist, die zu erzwingende Handlung durch einen Dritten ausführen zu lassen und den vorläufig zu bestimmenden Kostenbetrag im Zwangswege von den Verpflichteten einzuziehen.

2. Kann die zu erzwingende Handlung nicht durch einen Dritten geleistet werden, — oder steht es fest, daß der

Verpflichtete nicht imstande ist, die aus der Ausführung durch einen Dritten entstehenden Kosten zu tragen, — oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so sind die Behörden berechtigt, Geldstrafen anzudrohen und festzusetzen und zwar:

a) die Gemeinde-(Guts-)Vorsteher bis zur Höhe von 5 Mk.;

b) die Ortspolizeibehörde und die städtischen Gemeindevorsteher (-Vorstände) in einem Landkreise bis zur Höhe von 60 Mk.;

c) die Landräte sowie die Polizeibehörden und Gemeindevorsteher (-Vorstände) in einem Stadtkreise bis zur Höhe von 150 Mk.;

d) der Regierungspräsident bis zur Höhe von 300 Mk.

Gleichzeitig ist nach Maßgabe der §§ 28, 29 StGB. für das Deutsche Reich die Dauer der Haft festzusetzen, welche für den Fall des Unvermögens an die Stelle der Geldstrafe treten soll. Der Höchstbetrag dieser Geldstrafe ist

in den Fällen zu a 1 Tag,
„ „ „ „ b 1 Woche,
„ „ „ „ c 2 Wochen,
„ „ „ „ d 4 Wochen.

Der Ausführung durch einen Dritten (Nr. 1), sowie der Festsetzung einer Strafe (Nr. 2) muß immer eine schriftliche Androhung vorhergehen; in dieser ist, sofern eine Handlung erzwungen werden soll, die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher die Ausführung gefordert wird.

3. Unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn die Anordnung ohne einen solchen unausführbar ist".

Besondere Bestimmungen für den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände sind in dem maßgebenden fünften Titel „Zwangsbefugnisse" des Landesverwaltungsgesetzes nicht vorgesehen.

Das Landesverwaltungsgesetz gilt heute im ganzen Staatsgebiete. Der Vorbehalt des § 155 LVG., daß es in den dort genannten Provinzen erst in Kraft treten solle, nachdem für sie neue Kreis- und Provinzialordnungen erlassen seien, hat seine Bedeutung verloren.[1])

γγ) Die Zwangsbefugnisse der Regierungen und der von ihnen abgezweigten Behörden.

§ 132 LVG. ließ die auf dem § 11 der Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817 zugleich mit den §§ 34—48 VO. v. 26. 12. 1808 beruhenden Zwangsbefugnisse der Regierungen unberührt.[2]) Sie stehen nach der Ausstattung

[1]) vgl. Brauchitsch Bd. 1 S. 221 N. 286 zum LVG. oder Friedrichs, LVG. S. 346 N. 1 zu § 155 LVG.

[2]) vgl. § 6 LVG. Die fortdauernde Geltung der im Texte genannten Bestimmungen ist anscheinend nicht streitig; s. Brauchitsch Bd. 1 S. 196 N. 257 zum LVG.; Friedrichs, LVG. S. 310 Anm. 3 zu § 132 LVG. (OVG. Bd. 27 S. 307 ist hier irrigerweise angeführt); v. Roenne, Staatsrecht Bd. 1 S. 436 Anm. 6; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 171 Abs. 3; v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 463 Abs. 2; Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 196 Anm. 654; Anschütz im VerwArch.

des Regierungspräsidenten mit der Zwangsgewalt des § 132 und bei der heutigen Gestalt der Regierungen (§§ 17 ff. LVG., besonders § 18, auch § 25) der Abteilung für Kirchen- und Schulwesen, der Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten und dem Plenum zu.[1]) Anzuerkennen ist ferner, daß auch den von den Regierungen seither abgezweigten oder auf einzelnen Gebieten an ihre Stelle getretenen Behörden, als den Oberzolldirektionen oder den Provinzialschulkollegien, das gleiche Recht des Verwaltungszwanges zukommt wie jenen.[2])

Mit Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 179 N. 657, ist anzunehman, daß wie im § 132 Ziff. 2 LVG. auch nach § 48 Ziff. 2 VO. v. 26. 12. 1808 nicht mehr Gefängnis, sondern Haft, und diese immer erst für den Fall des Unvermögens anzudrohen ist.

Hiernach gewinnen die für das Verwaltungszwangsrecht der Regierungen grundlegenden Bestimmungen heute die folgende Gestalt:

Bd. 1 S. 421 letzter Abs. u. S. 464; OVG. v. 13. 12. 1884 Bd. 11 S. 398 ff., hier S. 401, v. 7. 3. 1894 Bd. 27 S. 409, hier S. 411; vom 26. 6. 1896, PrVerwBl. Bd. 18 S. 283; v 17. 11. 1905 Bd. 48 S. 423 ff., hier S. 427.

[1]) Ebenso Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 464 unter I.

[2]) Zustimmend Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 198 N. 664; v. Roenne, Staatsrecht Bd. 1 S. 438 Abs. 2; v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 459 § 61 Abs. 2; v. Rheinbaben, Disziplinargesetze 1. Aufl. S. 331 Abs. 2 unter a; Anschütz im VerwArch. Bd. 6 S. 597 unter 3.

§ 11 der Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817:

„Die Regierungen sind befugt, ihren Verfügungen nötigenfalls durch gesetzliche Zwangs- und Strafmittel Nachdruck zu geben und sie zur Ausführung zu bringen, ohne daß eine Exemtion darüber zulässig ist. Sie werden in dieser Hinsicht auf diejenigen Bestimmungen der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden v. 26. 12. 1808 verwiesen, welche dieser Instruktion im Auszuge angehängt sind..."

Und § 48 Ziff. 1 u. 2 VO. v. 26. 12. 1808:

„Die Regierungen sind befugt,

1. in Fällen, wo die verlangte Verpflichtung auch durch einen Dritten geleistet werden kann, solches, nach fruchtlos verbliebener Aufforderung des Verpflichteten, für dessen Rechnung zu bewirken, sowie ferner bei Lieferungen, wo es nicht gerade auf einzelne im Besitz des Verpflichteten sich befindende Stücke ankommt, die zu liefernde Gegenstände für dessen Rechnung anzukaufen, und in beiden Fällen den Kostenbetrag von ihm exekutivisch beitreiben zu lassen.

2. Strafbefehle können die Regierungen im Wege des exekutivischen Verfahrens bis zur Summe von 100 Thalern oder (im Falle des Unvermögens) vierwöchentlicher Haft erlassen und vollstrecken".

Der in dem § 11 enthaltene Hinweis auf die Zwangsmittel der Prozeßgesetze (vgl. oben S. 34) ist niemals aufgehoben worden. Praktisch wird ihm heute eine Bedeutung schwerlich mehr zukommen.

δδ) Das Recht zum Verwaltungszwange außerhalb der Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes und der Regierungsinstruktion.

Nach dem positivrechtlichen Grundsatze des allgemeinen Verwaltungszwanges (vgl. oben S. 23 f. u. S. 32) haben neben den Behörden, deren Zwangsbefugnisse durch das Landesverwaltungsgesetz oder die Regierungsinstruktion geregelt wurden, alle übrigen Verwaltungsbehörden auch ferner das Recht, ihre Anordnungen zwangsweise durchzusetzen. Mit dem deckt es sich, daß die neuere Gesetzgebung über den Verwaltungszwang von der Kreisordnung des Jahres 1872 bis zum Landesverwaltungsgesetze immer von der Absicht ausgegangen ist, nur das exekutive Verfahren bestimmter, der für den Verwaltungszwang wichtigsten, Behörden zu ordnen, nicht aber von der anderen, jenen Behörden das Recht zum Verwaltungszwange erst beizulegen oder es auf sie und die in anderen Gesetzen eigens genannten Verwaltungsbehörden zu beschränken.[1])

Da jedoch die Verwaltungsbehörden in jedem Falle nur der gesetzlichen, d. h. der ihnen durch das Gesetz zugewiesenen, Zwangsmittel sich bedienen dürfen, und das Gesetz nur den Obrigkeiten des § 132 im Landesverwaltungsgesetze sowie den Regierungen

[1]) vgl. HHStenB., Anl. Bd. 1871/72 S. 686 linke Sp. Abs. 4; AHStenB. 1877/78 Bd. 2 S. 1353 (Abg. v. Brauchitsch); AHStenB. 1879/80 Bd. 4 S. 3132 zu § 76 des Entw. zum Organisationsgesetze.

mit den aus ihnen hervorgegangenen Behörden eigene Zwangsbefugnisse verleiht, so haben alle übrigen Verwaltungsbehörden eine jener Obrigkeiten um die Durchführung ihrer Anordnungen zu ersuchen. Der Grundsatz des allgemeinen Verwaltungszwanges erscheint hiernach heute dahin abgewandelt, daß zwar jeder gesetzmäßigen Anordnung aller Verwaltungsbehörden die Vollstreckbarkeit innewohnt, daß aber nur die mit eigenen gesetzlichen Zwangsmitteln ausgestatteten Behörden berechtigt sind, selbst zur zwangsweisen Durchführung obrigkeitlicher Anordnungen zu schreiten.[1])

C. Ziele und Grenzen der dogmatischen Betrachtung nach den Ergebnissen der geschichtlichen.

1. Die besonderen Zwangsmittel der Kommunalaufsichtsbehörden und ihr Verhältnis zu dem Begriffe des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände.

In der geschichtlichen Betrachtung sind die besonderen Zwangsmittel, die den Kommunalaufsichtsbehörden in dieser Eigenschaft gegen Kommunalverbände

[1]) vgl. zum Ergebnis Brauchitsch Bd. 1 S. 78 N. 98 zum LVG.; v. Bitter, HWB., Artikel: Vollstreckung unter II (Bd. 2 S. 886), Artikel: Zwangsmittel unter II (Bd. 2 S. 1028); Anschütz im Verw.-Arch. Bd. 1 S. 464 II ff.; v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung S. 462 unten und S. 463; auch v. Sarwey, Öffentliches Recht und Verwaltungsrechtspflege S. 639/40. Dagegen sollte nach Gneist im Rechtslexikon Bd. 3 S. 1110 Abs. 3, auch S. 1111 Abs. 5 u. 6, das Recht des Verwaltungszwanges noch jetzt allen Verwaltungsbehörden zur eigenen Ausübung zustehen.

zustehen, nirgends berücksichtigt worden, obschon gerade sie recht eigentlich beanspruchen zu können scheinen, zum Verwaltungszwange gegen Kommunalverbände gerechnet zu werden.[1]) Unter diesen besonderen aufsichtsrechtlichen Zwangsmitteln seien beispielsweise genannt die kommissarische Verwaltung der Stelle eines Bürgermeisters, Beigeordneten, Schöffen oder besoldeten Magistratsmitgliedes, die bei Stadtgemeinden der Regierungspräsident zu verfügen berechtigt ist, wenn auch einer zweiten Wahl in eine der angeführten Stellen die Bestätigung versagt wurde (vgl. § 33 Abs. 4 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie v. 30. 5. 1853, GS. S. 261), die zwangsweise Herbeiführung einer angemessenen Besoldung kommunaler Beamter nach § 11 des Gesetzes betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. 7. 1899 (GS. S. 141) besonders aber die Zwangsetatisierung,[2]) die schon durch ihre Bezeichnung sich als

[1]) Für die theoretische Erkenntnis ist die von Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 421 f., aufgestellte Dreiteilung über die Festsetzung und Durchführung obrigkeitlicher Anforderungen an Selbstverwaltungskörper von besonderem Werte: 1. Festsetzung und Vollzug geschehen in den gleichen Formen wie gegenüber natürlichen Personen; 2. die Festsetzung erfolgt nach den allgemeinen Regeln, die zwangsweise Durchführung im Wege des „aufsichtsrechtlichen Leistungszwanges"; 3. Festsetzung und Vollzug geschehen von Aufsichts wegen.

[2]) Gleich der Zwangsetatisierung wirkt auf seinem Anwendungsgebiete das „Schulbauresolut" nach § 18 der Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817/§ 47 ZustG. v. 1. 8. 1883.

eine Form der zwangsweisen Durchführung des Staatswillens einführt (vgl. z. B. die §§ 19 u. 35 des Zuständigkeitsgesetzes v. 1. 8. 1883, GS. S. 237).[1])

In der Literatur wird bei der Behandlung des Verwaltungszwanges zumeist weder der Zwangsetatisierung noch der anderen auf dem Rechte der Kommunalaufsicht beruhenden besonderen Zwangsmittel gedacht, so bei Meyer-Dochow, Verwaltungsrecht S. 67 ff., Bitter, HWB., Artikel: „Verwaltungszwangsverfahren" und Anschütz in seinem oft erwähnten Aufsatze über das Recht des Verwaltungszwanges in Preußen aus dem VerwArch. Bd. 1 S. 389 ff.[2]) An anderer Stelle wird den aufsichtsrechtlichen Zwangsmaßregeln die Eigenschaft des „Zwanges" im eigentlichen Sinne abgestritten; es liege vielmehr ein Handeln für den Kommunalverband vor mit dem Ziele, die Erfüllung der ihm obliegenden staatlichen Aufgaben sicherzustellen (vgl. Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 415 unter 2; ebenso unter Berufung auf ihn Kurt Maier, Aufsicht

[1]) Die Zwangsetatisierung wird als Ausfluß des Aufsichtsrechtes besonders gekennzeichet u. a. bei Jebens, Aufsätze S. 34 unter d; Schoen, Kommunalverbände S. 337 in Verb. mit der Überschrift zu S. 336; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 445; Büttner, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 1; Weinreich, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 8.

[2]) Dagegen wird die Zwangsetatisierung ausdrücklich als Form des administrativen Zwanges bezeichnet bei v. Stengel, Wörterb. Bd. 1 Artikel: Gemeindehaushalt, auf S. 506 rechts oben; vgl. ferner Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 280 Abs. 3.

über Kommunalverbände, Diss., S. 93ff.; im einzelnen wegen der Zwangsetatisierung Blodig, Selbstverwaltung S. 265; Otto Mayer a. a. O. S. 421 Anm. 19). Ein unterscheidendes Merkmal von dem Verwaltungszwange in dem bisher behandelten Begriffe kann darin m. E. nicht gefunden werden: ein Handeln für, anstatt, des eigentlich Verpflichteten liegt auch in der Ausführung einer obrigkeitlich gebotenen Handlung durch „Dritte", die Behörden oder ihre Beauftragten, nach § 132 Ziff. 1 LVG. und § 48 Ziff. 1 VO. v. 26. 12. 1808, und auf der anderen Seite dienen die aufsichtsrechtlichen Zwangsmaßnahmen und die Mittel der executio ad faciendum und ad solvendum nur dem gleichen Zwecke, den Willen des Staates gegen den widerstrebenden des Kommunalverbandes durchzusetzen.

Wenn die besonderen aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnisse in offenbar erschöpfenden Untersuchungen über das Recht des Verwaltungszwanges nicht erwähnt werden, so ist nur dieser Schluß möglich: „Verwaltungszwang" (Verwaltungszwangsverfahren) ist für das positive Recht ein technischer Begriff mit den beiden Arten des Zwanges zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen und zur Beitreibung von Geldbeträgen, seine Formen sind nur die im § 132 LVG. und dem § 11 der Regierungsinstruktion v. 23. 10. 1817 verbunden mit dem § 48 VO. v. 26. 12. 1808, für die executio ad solvendum in der VO. v. 15. 11. 1899, gesetzlich festgestellten. Er umschließt daher nicht jede

zwingende Tätigkeit der Obrigkeit auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung; die eigentümlich aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnisse fallen nicht in seinen Umfang.[1]) In der Tat wird man dieser Auslegung beitreten dürfen.

Die dogmatische Erörterung über den „Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände" wird sich daher auf die besonderen Formen des Aufsichtszwanges an sich[2]) nicht erstrecken,[3]) sondern die Regeln über den Verwaltungszwang in dem oben gewonnenen technischen Sinne auf ihre Anwendbarkeit gegen Kommunalverbände zu prüfen und gegebenenfalls zu zeigen haben, ob und welche Besonderheiten gegenüber Kommunalverbänden trotz des Fehlens von gesetzlichen Ausnahmevorschriften anzuerkennen sind. Auf das Recht des Verwaltungs-

---

[1]) s. Weinreich, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 15 Abs. 2: „Für die ... administrative Exekution gegen Kommunalverbände ... fehlt es an besonderen Vorschriften".

[2]) vgl. aber unten S. 111 Anm. 2.

[3]) Übrigens würde über die wichtigste der spezifisch administrativen Zwangsbefugnisse, die Zwangsetatisierung, nach dem m. E. abschließenden Aufsatze von Jebens: Die Zwangsetatisierung gegenüber kommunalen Verbänden (Jebens, Aufsätze S. 28ff.), Neues kaum beizubringen sein. Die Zwangsetatisierung überhaupt behandeln zudem noch eingehend die Dissertationen von Büttner, Das Recht der Zwangsetatisierung in Preußen, Borna-Leipzig 1909, und Weinreich, Die Zwangsetatisierung, Greifswald 1904, sowie des letzteren Abhandlung im VerwArch. Bd. 13 S. 497f.

zwanges als solches ist dabei immer nur so weit einzugehen, als es zum Verständnis des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände unumgänglich erfordert wird.

2. Die militärische Exekution im geltenden Recht.

Nicht mehr berücksichtigt ist schon zuletzt und im folgenden die militärische Exekution. Bereits § 48 Ziff. 3 VO. v. 26. 12. 1808 hatte sie nur noch als subsidiäres Mittel des Verwaltungszwanges anerkannt und an besondere Voraussetzungen geknüpft (oben S. 36, 37). Im Art. 36 der VU. für den Preußischen Staat v. 31. 1. 1850 (GS. S. 17) wurde weiter bestimmt, „daß die bewaffnete Macht zur . . . Ausführung der Gesetze nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und Formen und auf Requisition der Zivilbehörde verwendet werden könne". Im Landesverwaltungsgesetze und in der Verordnung betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen v. 15. 11. 1899 ist die militärische Exekution unter den Mitteln des Verwaltungszwanges nicht erwähnt. Sie kann nach alledem heute auf der gleichen Stufe mit den sonstigen Formen des Verwaltungszwanges nicht mehr erörtert werden.[1]) Im übrigen würde sie in ihrer Anwendung auf Kommunalverbände keine Besonderheiten aufweisen.

[1]) vgl. Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 470III; Arndt, VU. zu Art. 36 VU.

II. Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach geltendem Recht.

A. Der Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen.

1. Vorbemerkungen.

Es ist zulässig und zweckmäßig, die beiden Gruppen von Gesetzesvorschriften über den Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen, die Bestimmungen der §§ 132 ff. LVG. und die des § 11 der Regierungsinstruktion im Verein mit § 48 VO. vom 28. 12. 1808, gemeinsam zu behandeln, so im allgemeinen wie bei der Erörterung der einzelnen Zwangsmittel. Diesen Weg zu gehen ist zulässig, weil § 132 LVG. mit der Fassung, daß die in ihm einzeln angeführten Behörden „die von ihnen in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen" durchzusetzen berechtigt seien, nur den gleichen Inbegriff von Fällen umschreibt, den im § 11 der Regierungsinstruktion das eine Wort „Verfügungen" bezeichnet: auch die „Verfügungen" des § 11 der Regierungsinstruktion müssen „in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt" ergangen und „durch die gesetzlichen Befugnisse der Regierungen gerechtfertigt" sein. Ebenso

entspricht § 132 Ziff. 1 LVG. inhaltlich dem § 48 Ziff. 1 VO. v. 26. 12. 1808, § 132 Ziff. 2 unbeschadet der Verschiedenheiten im einzelnen dem § 48 Ziff. 2.[1])

2. Die Fälle des Zwanges (das materielle Recht des Verwaltungszwanges gegen Kommunalverbände).

Nur gesetzmäßige obrigkeitliche Anordnungen sind der Ausführung im Wege des Verwaltungszwanges zur Erwirkung von Handlungen und Unterlassungen fähig. Obrigkeitliche Anordnungen im Geiste des Verwaltungszwangsrechtes sind alle auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung erlassenen. Aus der Stellung des § 132 im Gesetze „über die allgemeine Landesverwaltung" folgt, daß die darin geordneten Zwangsbefugnisse den Obrigkeiten des § 132, die zugleich kommunale Obliegenheiten haben, immer nur in der Eigenschaft von Staatsverwaltungsbehörden zustehen, nicht auch zur

[1]) vgl. Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 196 N. 654. Nach Grotefend, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 279 Anm. 15 seien „die verschiedenen Vorschriften" in den §§ 132 ff. LVG. und über die Zwangsgewalt der Regierungen dadurch zu erklären, daß es sich bei jenen um die Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt, bei diesen um „fiskalische Exekutionen" handele. An den Ausführungen der Anm. 15 ist soviel richtig, daß die Fälle, in denen „vermögensrechtliche Leistungen" (von Geldzahlungen, die nach eigenen Regeln beizutreiben sind, immer abgesehen) erzwungen werden sollen, im Geschäftsbereiche der Regierungsabteilungen verhältnismäßig zahlreicher sein werden, als im Umfange des § 132 LVG. Darüber hinaus kann der von Grotefend aufgestellte Unterschied nicht anerkannt werden.

zwangsweisen Durchführung der in kommunalen Angelegenheiten von ihnen ausgehenden Verfügungen.[1])

Der Vollstreckung im Verwaltungszwangsverfahren sind durch den vom Abgeordnetenhause in das Gesetz eingefügten[2]) § 60 LVG. die Erkenntnisse der Verwaltungsgerichte und die Entscheidungen im Beschlußverfahren (§§ 115 ff. LVG.) ausdrücklich unterworfen worden. Soweit die Urteile oder Beschlüsse auf ein Tun oder Unterlassen gehen, erfolgt die Vollstreckung mit den Mitteln des § 132 LVG.[3])

Die obrigkeitlichen Anordnungen in dem festgelegten Begriffe[4]) sind gegen natürliche und juristische Personen und mit ihnen gegen Kommunalverbände vollstreckbar.[5]) Unbeschadet der anderen Frage, in welchen Formen die zwangsweise Durchführung gegenüber Kommunalverbänden sich zu bewegen haben wird, bleibt jedenfalls die Vollstreckbarkeit selbst dadurch unberührt, daß die obrigkeitliche Anordnung sich an einen Kom-

[1]) vgl. Brauchitsch Bd. 1 S. 197 N. 258 LVG.; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 170 Titel 2 Abs. 3; OVG. v. 14. 10. 1882 Bd. 9 S. 57 ff., bes. S. 60 ff.; s. oben S. 21 Anm. 1.

[2]) vgl. AHStenB. 1883 Anl. Bd. 3 S. 1983.

[3]) vgl. nur OVG. v. 4. 5. 1896 Bd. 30 S. 441 ff., hier S. 456/57.

[4]) Zahlreiche Gruppen von Gegenständen der obrigkeitlichen Gewalt werden bei Friedrichs, LVG. S. 310 N. 5 zu § 132 aufgeführt.

[5]) vgl. nur Friedrichs, LVG. S. 312 N. 7 zu § 132: „zu den Untertanen der obrigkeitlichen Gewalt gehören ... auch ... die Gemeinden und alle anderen Körperschaften"; Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 451 Abs. 2.

munalverband wendet. Ohne Einfluß ist dabei im einzelnen, die Eigenschaft, in der ein Kommunalverband von der Obrigkeit in Anspruch genommen wird, ob etwa als Eigentümer eines Grundstückes, als wirtschaftlicher Unternehmer oder als Träger von Polizeikosten. Ebenso hat es für die Zulässigkeit des Verwaltungszwanges keine Bedeutung, in welcher Gestalt die Obrigkeit dem Kommunalverbande gegenübertritt. Im besonderen umfaßt die obrigkeitliche Gewalt nach § 132 LVG. — § 11 der Regierungsinstruktion kommt hier nicht in Betracht — noch die Kommunalaufsicht.[1]) Unter

[1]) Dem treten ausdrücklich bei u. a. Brauchitsch Bd. 1 S. 197 N. 258 z. LVG.; Friedrichs, LVG. S. 310 N. 5 Ziff. 2 zu § 132; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 171 Abs. 5; Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 451 Abs. 1 a. E.; OVG. v. 30. 11. 1887, PrVerwBl. Bd. 9 S. 150 f.; OVG. v. 9. 6. 1903 Bd. 44 S. 48 ff., hier S. 50. Neben den Zwangsmaßnahmen des § 132 stehen die eigentümlich aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnisse (vgl. oben S. 65 ff,). „Aufsichtszwang" und Verwaltungszwang im engeren, technischen Sinne verhalten sich daher in ihren Mitteln wie zwei sich schneidende Kreise: ihre Gebiete decken sich zu einem Teile. Auf den Inhalt der Kommunalaufsicht ist hier nicht einzugehen. Die Grenzen des Aufsichtsrechtes werden in den geltenden Kommunalverfassungsgesetzen zumeist nicht umschrieben, vgl. Schoen, Kommunalverbände S. 336 Anm. 8. Gl. A. für das Stadtrecht zutreffend auch Weinreich, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 8 Anm. 1; Schmieder im PrVerwBl. Bd. 25 S. 487. S. im übrigen Schoen S. 336, 349, 356 oben, 430, 466. Die Dissertation von Kurt Maier, Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände, Leipzig 1905, enthält manches Unrichtige.

den im § 132 LVG. genannten Behörden sind zur Kommunalaufsicht der Regierungspräsident und der Landrat berufen (vgl. u. a. die §§ 5, 7 u. 24 ZStG. v. 1. 8. 1883 [GS. S. 237], § 177 östl. KreisO. i. d. Fass. des Gesetzes vom 19. 3. 1881 [GS. S. 180], § 139 östl. LGO. v. 3. 7. 1891 [GS. S. 233]). Der Regierungspräsident und der Landrat können daher Anordnungen, die sie in Übung ihres Kommunalaufsichtsrechtes ergehen lassen, im Wege des Verwaltungszwanges nach § 132 vollstrecken.[1])

Durch das Gesetz betr. die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Holzungen

---

[1]) Verfehlt sind in diesem Punkte die Ausführungen von Kurt Maier, Aufsicht über Kommunalverbände, Diss. S. 96 Abs. 3f. Er rechnet freilich die Kommunalaufsicht auch zu den Gegenständen der obrigkeitlichen Gewalt im Sinne von § 132 LVG. (S. 97) und erkennt das Recht der Kommunalaufsichtsbehörde an, ihre aufsichtsrechtlichen Anordnungen mit den Mitteln des § 132 zwangsweise durchzusetzen. Dann aber unterstellt er ohne weiteres, daß dieser aufsichtsrechtliche Erfüllungszwang immer nur gegen die Beamten, die „Vertreter" des Kommunalverbandes, sich wende, und geht über den grundlegenden Unterschied des Verwaltungszwanges gegen den kommunalen Verband von dem administrativen Zwange gegen kommunale Beamte in dieser ihrer Eigenschaft ganz hinweg. — Im übrigen behauptet v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung S. 464 keineswegs, wie Kurt Maier in N. 93 auf S. 97 ihn verstanden hat, daß die Kommunalaufsicht nicht zur „obrigkeitlichen Gewalt" des § 132 LVG. zähle. v. Stengel sagt nur und mit Recht, daß die Anordnungen auf dem Gebiete der Kommunalverwaltung keine obrigkeitlichen im Sinne der Vorschriften über den Verwaltungszwang seien; vgl. oben S. 72/73.

in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen v. 14. 8. 1876 (GS. S. 373) ist in diesen Teilen der Monarchie die Aufsicht über die Gemeindeholzungen von der allgemeinen Aufsicht über Städte und Landgemeinden abgetrennt und in allen Fällen dem Regierungspräsidenten übertragen worden.[1]) Die gleiche Vorschrift besteht auf Grund des § 4 VO., die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Forsten in den Provinzen (Sachsen), Westphalen, Cleve, Berg und Nieder-Rhein betr., vom 24. 12. 1816 (GS. 1817 S. 57) in Westfalen und in der Rheinprovinz.[2]) Auch die Aufsicht über die Gemeindeholzungen rechnet zur obrigkeitlichen Gewalt.

3. Die Formen des Verwaltungszwanges zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen und ihre Anwendbarkeit gegen Kommunalverbände.

a) Die Ausführung der gebotenen Handlung durch einen Dritten.

Das Zwangsmittel der Ersatzvornahme einer obrigkeitlich gebotenen Handlung durch Dritte kann gegen Kommunalverbände uneingeschränkt nach den allgemeinen Regeln angedroht, festgesetzt und ausgeführt werden.[3])

[1]) vgl. OVG. v. 14. 7. 1894 Bd. 27 S. 296 ff., bes. S. 298/99.

[2]) Cleve-Berg und Niederrhein wurden 1820 zur Rheinprovinz vereinigt; vgl. Schoen, Kommunalverbände S. 432 Anm. 2.

[3]) Ebenso Schultzenstein, Zwangsvollstreckung zur Erwirkung von Handlungen oder Unterlassungen und Prozeßunfähigkeit, in ZZP. Bd. 35 S. 475 ff., auf S. 489 Abs. 2, 490.

Die Ausführung durch Dritte ist das allein zulässige Mittel des Verwaltungszwanges in den Grenzen des auf S. 75/76 genannten Gesetzes von 1876 über die Verwaltung der Gemeindeholzungen (§ 10 des Gesetzes).[1])

Die Einziehung der durch die Ausführung entstandenen Kosten von dem Verpflichteten erfolgt nach den Vorschriften über den Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen, auf die unter B im Zusammenhange zurückzukommen ist.

b) Die Geldstrafe.

a) Die Zulässigkeit der Geldstrafe gegenüber Kommunalverbänden.

Die „Geldstrafe" des § 132 Ziff. 2 LVG. und des § 48 Ziff. 2 VO. v. 26. 12. 1808 ist trotz dieser Bezeichnung nach ihrem Werdegange und ihrer Ordnung im positiven Rechte ein Institut des Verwaltungsrechtes, ihre Androhung, Festsetzung und Ausführung sind wie in der Form so auch sachlich Verwaltungshandlungen. Das ist festzuhalten. Ob und wodurch sie sich von der „eigentlichen", der „öffentlichen" oder „kriminellen" Strafe ihrem Wesen nach, sei es schlechthin, absolut,[2])

[1]) vgl. Friedrichs, LVG. S. 312 N. 8 zu § 132; Brauchitsch Bd. 4 S 353 N. 11; OVG. v. 10. 7. 1894 Bd. 27 S. 296ff., auf S. 302 Abs. 2, und v. 3. 1. 1905 Bd. 46 S. 415ff., auf S. 421 unten und S. 422.

[2]) So erscheint bei Oppenhoff, Ressortverhältnisse 2. Aufl. S. 166 oben in N. 521 die Exekutivstrafe „nur wegen der Gleichheit des Gegenstandes (Geldbuße oder Freiheitsentziehung)" als Strafe.

sei es doch relativ, d. i. in und trotz ihrer Eigenschaft als Strafe,[1]) theoretisch trennen läßt, oder vielleicht auch trotz ihrer Einkleidung als Verwaltungsakt gleichwohl nicht unterscheidet,[2]) ist vor dem positiven Rechte ohne Belang.

Hiernach begegnet die Anwendbarkeit der exekutivischen Geldstrafe auf Kommunalverbände im Gegensatze zur kriminellen[3]) keinen Bedenken. Nicht anders als selbstverständlich ist der von Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz S. 314 in N. 12 zu § 132 LVG. hinzugefügte Vorbehalt zu bezeichnen, laut dessen die Geldstrafe zur Herbeiführung einer persönlichen Tätigkeit (Erscheinen vor der Behörde) nur gegen natürliche Personen angedroht werden kann; besagt er doch in anderen Worten nur, daß von juristischen Personen unter der Androhung von Geldstrafen nichts ihnen Unmögliches gefordert werden könne, nur solche Leistungen, die sie zu erbringen imstande sind.

---

[1]) s. etwa Haenel, Staatsrecht Bd. 1 S. 454 ff, bes. S. 457 Ziff. 2 und S. 458, sodann S. 460 Ziff. 2 (er behandelt die Exekutivstrafe als eine von mehreren Arten unter dem Oberbegriffe „Ordnungsstrafen"); oder Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 328/29 (der sie „Ungehorsamsstrafe" nennt). Namentlich aber Isaac, Zwangsstrafrecht und Zwangsstrafverfahren, in ZStW. Bd. 21 S. 625 ff., bes. S. 639 Ziff. 5 und S. 640 Ziff. 7.

[2]) s. Loening, Verwaltungsrecht S. 251 mit Anm. 1, und über ihn Otto Mayer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 329 Anm. 5.

[3]) „Societas delinquere non potest".

Die Zulässigkeit der Zwangsstrafe gegenüber Kommunalverbänden, öffentlichen Körperschaften und juristischen Personen überhaupt wird in der Literatur fast überall nicht geprüft. Friedrichs[1]) erklärt sie mit der schon behandelten Einschränkung für anwendbar, ebenso in eigenartiger Beweisführung Jsaac[2]): die juristische Person besitze als solche Rechtsgüter, in denen sie strafweise verletzt werden könne. Überdies sei sie durch die Zivilprozeßordnung noch ausdrücklich als aktiv und passiv parteifähig anerkannt worden, die passive Parteifähigkeit erstrecke sich auf die Zwangsvollstreckung, das Zwangsverfahren sei nur eine besondere Art der Zwangsvollstreckung.

Die Verwaltungsgerichte hat die Frage nach der Rechtmäßigkeit der administrativen Geldstrafe gerade gegenüber Kommunalverbänden, soviel die Erkenntnissammlungen und sonstige Veröffentlichungen erkennen lassen, noch nicht beschäftigt. Dagegen ist in mehreren Fällen die Anwendung von Zwangsstrafen wider juristische Personen überhaupt oder im einzelnen gegen den Fiskus Gegenstand des Verwaltungsstreitverfahrens gewesen. Das Erkenntnis des Bezirksverwaltungsgerichtes zu Erfurt v. 5. 5. 1880 (PrVerwBl. Bd. 1 S. 265) geht darüber hinweg, daß die Androhung und Verhängung der sogen. Geldstrafe im Verwaltungszwangsverfahren formell und

[1]) Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz S. 314 N. 12 zu § 132 LVG.

[2]) s. ZStW. Bd. 21 S. 649.

materiell keine strafrichterliche, sondern eine Verwaltungshandlung ist, stellt die Zwangsstrafe auf eine Stufe mit der Geldstrafe des Strafrechtes und verneint von hier aus folgerichtig für beide die Anwendbarkeit auf juristische Personen.[1]) Dem entgegen ist in der Entscheidung des OVG. v. 28. 9. 1892 Bd. 23 S. 369ff., auf den Seiten 377/78 die Geldstrafe als ein auch gegenüber juristischen Personen gegebenes Mittel des Verwaltungszwanges zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen mit Recht anerkannt.

Die tatsächliche Vollstreckung der Geldstrafe, in der Sprache des § 133 im Landesverwaltungsgesetze die „Ausführung des Zwangsmittels", unterliegt wieder den Regeln der executio ad solvendum.[2])

β) Die Unzulässigkeit der Umwandlung einer gegen Kommunalverbände verhängten Geldstrafe in Haft.

Die Geldstrafe nach § 132 LVG. und dem § 48 VO. v. 26. 12. 1808 ist in der Anwendung auf Kom-

[1]) Auf das Erkenntnis ist in anderem Zusammenhange noch zurückzukommen. Friedrichs LVG. S. 314 Anm. 12 führt es zu Unrecht als Beweis für die Zulässigkeit der Geldstrafe bei juristischen Personen an.

[2]) vgl. § 1 Ziff. 5 VO. wegen exekutivischer Beitreibung der direkten und indirekten Steuern und anderen öffentlichen Abgaben und Gefälle, Kosten etc., in den östlichen Provinzen mit Ausschließung Neuvorpommerns, v. 30. 7. 1853 (GS. S. 909) und die entsprechenden Bestimmungen der übrigen Exekutionsordnungen; dazu Kautz, Verwaltungszwangsverfahren S. 16 Anm. 1.

munalverbände ein echtes Zwangsmittel gegen den Verband, sie wendet sich nur an diesen und richtet sich nicht gegen seine Vertreter. Daraus folgt, daß ihre an den genannten Gesetzesstellen ferner vorgesehene Umwandlung in eine Freiheitsstrafe — zutreffender Ansicht nach heute überall in Haft[1]) — Kommunalverbänden gegenüber nicht möglich, „durch die Natur des Zwangsmittels ausgeschlossen“[2]) und die Androhung, Festsetzung und Ausführung der subsidiären Haftstrafe daher unzulässig ist.[3])

Die Unmöglichkeit, an Stelle einer gegen juristische Personen festgesetzten Geldstrafe die Haft eintreten zu lassen, nimmt das schon erwähnte Erkenntnis des Bezirksverwaltungsgerichtes Erfurt[4]) zum Ausgangspunkte für den Versuch, aus den gesetzlichen Bestimmungen über das Verwaltungszwangsrecht selbst im einzelnen nachzuweisen, daß gegenüber juristischen

[1]) Oben S. 62 Abs. 2.

[2]) OVG. v. 24. 6. 1906 Bd. 48 S. 363ff., 365 Mitte.

[3]) So für juristische Personen überhaupt Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 174 Abs. 2; Isaac in ZStW. Bd. 21 S. 650 oben; Friedrichs, LVG. S. 314 Anm. 12. Vgl. auch OVG. v. 22. 9. 1902 Bd. 42 S. 242 Abs. 3 (wegen einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Eigenschaft als einer juristischen Person jedenfalls nicht ganz unbestritten ist), v. 15. 10. 1896, PrVerwBl. Bd. 18 S. 187 (wegen einer offenen Handelsgesellschaft, die der zweifellos herrschenden Meinung nach nicht juristische Person ist). Zu dieser Entscheidung s. noch Anschütz im VerwArch. Bd. 6 S. 597.

[4]) PrVerwBl. Bd. 1 S. 265; oben S. 79.

Personen die administrative Geldstrafe überhaupt unzulässig wäre. Es bildet zu dem Ziele die folgende Beweiskette: Die Umwandlung der Geldstrafe in Haft sei bei juristischen Personen unmöglich; nach § 33 Nr. 2 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes v. 26. 7. 1876, dem heute der § 132 Ziff. 2 Abs. 2 des Landesverwaltungsgesetzes entspricht, sei neben der Geldstrafe stets gleichzeitig Haft anzudrohen; daraus folge, daß die Geldstrafe überall da ausgeschlossen sei, wo sie sich nicht in Haft überleiten lasse.

Die Beweisführung des Bezirksverwaltungsgerichtes Erfurt ist nicht zwingend. Ihr wäre entgegenzuhalten, daß nichts im Wege steht, gerade umgekehrt zu sagen: die Vorschrift des § 33 im Zuständigkeitsgesetze, nach der zugleich mit der Geldstrafe die subsidiäre Haftstrafe festzusetzen ist, kann richtig immer nur unter dem stillschweigenden Vorbehalt verstanden werden, daß nur Geldstrafe eintritt und die gleichzeitige Festsetzung der Freiheitsstrafe entfällt, wenn die Haft unzulässig und unmöglich ist. Dieser Schluß wird um so mehr zugelassen werden müssen, als, wie noch heute im § 132 Ziff. 2 des Landesverwaltungsgesetzes, im § 33 Nr. 2 des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 das vom Bezirksverwaltungsgerichte Erfurt vor dem Worte „gleichzeitig“ noch eingefügte „stets“ nicht zu finden ist.

c) Der unmittelbare Zwang.

Unmittelbarer Zwang nach § 132 Ziff. 3 des Landesverwaltungsgesetzes ist jedes Eingreifen der Obrigkeit,

mit dem sie den von ihr geforderten Zustand selbst herbeiführt oder herbeiführen läßt, ohne erst mit den anderen Mitteln des Verwaltungszwanges auf die Erfüllung ihres Willens durch den Verpflichteten hingewirkt zu haben.[1]) Oder um es im Anschlusse an die positive Bestimmung im § 132 Ziff. 2 Abs. 3 anders auszudrücken: unmittelbarer Zwang ist aller nicht zuvor schriftlich angedrohte Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen (s. OVG. v. 28.4.8881 Bd. 16 S. 284ff., 287; v. 17. 9. 1901, Bd. 40 S. 123).[2])

Die Begriffsbestimmung des unmittelbaren Zwanges in der eben gefundenen Fassung wird von Markull im PrVerwBl. Bd. 16 S. 558ff. (Zur Lehre vom unmittelbaren Zwange) lebhaft bekämpft. Markull versteht unter dem unmittelbaren Zwange des § 132 Ziff. 3 nur den körperlichen Zwang gegen den Verpflichteten, die vis absoluta (S. 558 I 1). Seine Beweisführung gründet

[1]) vgl. OVG. v. 6. 3. 1892 Bd. 22 S. 409ff., hier S. 421; Arnstedt, Polizeirecht Bd. 1 S. 92 unter 3; Stier-Somlo, Landesverwaltungsgesetz S. 265 Anm. 8; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 176; OVG. v. 10.4.1886, PrVerwBl. Bd. 7 S. 318ff., 319 linke Spalte; oben S. 30, IV und Anm. 1.

[2]) Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 158 Abs. 2 sagt treffend: „Geht eine Androhung voraus, so vermittelt diese die Ausführung der Anordnung und es wird ein mittelbarer Zwang angewendet". — Im Gegensatze zu Kunze a. a. O. sehe ich in den Ausführungen des OVG. aus Bd. 22 S. 409ff. (s. S. 83 Anm. 1) keinen Widerspruch mit den im Texte zuletzt genannten Entscheidungen. In ihnen allen tritt in verschiedener Gestalt der gleiche Gedanke zutage.

sich in erster Reihe auf den Satz, es sei undenkbar, daß der Gesetzgeber zwei von Grund aus verschiedene Gruppen des administrativen Zwanges, die nicht vorab angedrohte Ausführung dnrch Dritte und die vis absoluta, unter dem einheitlichen Begriffe des unmittelbaren Zwanges habe zusammenfassen wollen (S. 559 Abs. 1 u. 2).

Mit Markull stimmen Friedrichs[1]) und Anschütz[2]) im Ergebnisse offenbar überein, wenn sie den unmittelbaren Zwang als „Zwang gegen die Person des Verpflichteten“ auslegen. Unter den „verpflichteten Personen“ im Sinne beider Schriftsteller sind nach dem gesamten Inhalte ihrer Ausführungen nur natürliche Personen zu verstehen; vollends die Fülle der von Friedrichs und Anschütz herangezogenen Beispiele muß jeden Zweifel an dieser Auslegung beseitigen. Nach beiden wäre daher unmittelbarer Zwang gegen Kommunalverbände und alle juristischen Personen ausgeschlossen.

Aus dem von Markull aufgestellten Satze, daß die unangedrohte Ausführung durch Dritte nicht unter den unmittelbaren Zwang des § 132 Ziff. 3 LVG. falle, in Verbindung mit der Bestimmung des § 132 Ziff. 2 Abs. 3, nach der die Ausführung durch einen Dritten nach § 132 Ziff. 1 immer eine schriftliche Androhung voraussetzt, sollte gefolgert werden müssen, daß eine

[1]) LVG. S. 316 Anm. 19 und S. 317 Anm. 20.

[2]) VerwArch. Bd. 1 S. 415 unter IV.

nicht vorab angedrohte Ausführung durch Dritte überhaupt unzulässig ist. Markull versucht dieser Schlußfolgerung dadurch zu begegnen, daß er „durch logische Interpretationen“ neben die vorher schriftlich angedrohte Ausführung durch Dritte nach § 132 Ziff. 1 verbunden mit § 132 Ziff. 2 Abs. 3 die unangedrohte stellt, auf die von der Staatsgewalt zum Schutze der Allgemeinheit nicht verzichtet werden könne (PrVerwBl. Bd. 26 S. 559 unter 2). Bei ihm sinkt mithin der Streit um die Grenzen des unmittelbaren Zwanges im Erfolge schließlich zu einer Frage der Einordnung herab: im Gegensatze zum Oberverwaltungsgericht verweist er die nicht zuvor angedrohte Ausführung durch einen Dritten aus § 132 Ziff. 3 LVG. nach § 132 Ziff. 1. Mit dieser Lösung wäre freilich dem praktischen Bedürfnisse wieder Genüge getan, sie vermag aber vor der ausdrücklichen Vorschrift des § 132 Ziff. 2 Abs. 3 nicht zu bestehen. Nach dieser ist vielmehr die vorherige schriftliche Androhung „immer“ ein wesentliches Begriffsmerkmal der Ausführung durch einen Dritten in dem technischen Sinne des § 132, es gibt daher keine zwei Arten, deren zweite die „unangedrohte Ausführung“ wäre. Somit bleiben nach den hierin richtig gestellten Darlegungen Markulls nur zwei Möglichkeiten offen: entweder die nicht vorher angedrohte Ausführung durch einen Dritten zum unmittelbaren Zwange zu rechnen, der dann auch gegen Kommunalverbände Platz greifen könnte — diesen Weg zu gehen lehnt Markull ab —

oder auf das Zwangsmittel der „unangedrohten Ausführung durch Dritte“ und gleichzeitig auf die Anwendung des unmittelbaren Zwanges gegen Kommunalverbände überhaupt zu verzichten.

Die zu Eingang unter c vorangestellte und vom Oberverwaltungsgericht gebilligte Begriffsbestimmung des unmittelbaren Zwanges läßt schon erkennen, daß die Deutung, es sei darunter nur der körperliche Zwang gegen den Verpflichteten oder die physische Gewalt gegen (natürliche!) Personen[1]) zu verstehen, als nicht weitgehend genug abzuweisen ist. Die Entstehungsgeschichte der Ziff. 3 im § 132 LVG. bestätigt, daß der unmittelbare Zwang zwar in vielen, vielleicht in den meisten Fällen, aber nicht notwendig körperlicher, persönlicher Zwang ist.[2]) Es steht nichts entgegen, ihn in seiner anderen Gestalt als Ausführung durch Dritte ohne vorherige Androhung auf Kommunalverbände anzuwenden.[3])

---

[1]) Für den Ausdruck vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 111 N. 23.

[2]) s. darüber Rosin a. a. O. Im Ergebnis stimmt auch Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 158 unten, zu.

[3]) Dem Gesamtergebnisse des Abschn. 3 im Texte: daß sämtliche Zwangsmittel im Verwaltungszwangsverfahren zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen auf kommunale Verbände an sich anwendbar sind, treten unter anderem bei OVG. v. 7. 9. 1889 Bd. 18 S. 139 ff. auf S. 141 unten; v. 28. 9. 1892 Bd. 23 S. 369 ff., hier S. 377 Abs. 2; v. 7. 9. 1889 (PrVerwBl. Bd. 11 S. 6 ff., auf S. 7 linke Spalte.

4. Sonstige Vorschriften über den Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen in ihrer Geltung im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände.

In allen übrigen Teilen, so zumal in der Ordnung des Rechtsmittelzuges durch den § 133 LVG., gelten für die administrative executio ad faciendum vel omittendum keine Besonderheiten gegenüber kommunalen Verbänden.

B. Der Verwaltungszwang zur Beitreibung von Geldbeträgen.

1. Materielle Regeln.

a) Fälle des Zwanges.

Jede öffentlich-rechtliche Abgabe oder Auflage[1]) in dem weitesten Umfange des Begriffes, die nach den im Einzelfalle darüber geltenden Bestimmungen von einem Kommunalverbande gefordert werden kann, ist unbeschadet der besonderen Frage nach dem Exekutionsverfahren im Verwaltungswege gegen ihn vollstreckbar.[2])

---

[1]) Unter Einschluß der nach verwaltungsgerichtlichen Urteilen oder kraft einer Entscheidung im Beschlußverfahren von Kommunalverbänden geschuldeten Geldleistungen; vgl. § 60 LVG. und oben S. 73.

[2]) Über die Vollstreckbarkeit als solche gelten mithin die gleichen Grundsätze, die oben auf S. 73 f. für den Verwaltungszwang zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen festgestellt wurden.

b) Der Zwangsvollstreckung entzogene kommunale Vermögensstücke.

Kraft des Vorbehaltes im § 15 Ziff. 3 EG. z. ZPO. in seiner durch das Gesetz v. 17. 5. 1898 (RGBl. S. 332) abgeänderten Fassung blieben zunächst für die gerichtliche Exekution die Vorschriften aufrecht erhalten, nach denen öffentliche Gebäude oder andere öffentliche Einrichtungen dem Zugriffe bei der Zwangsvollstreckung entzogen waren. Im Landrechtsgebiete behielt daher der § 156 II 8 ALR. seine Geltung, laut dessen „Gebäude, welche zum Betriebe der öffentlichen Angelegenheiten und zu andern gemeinen Nothdurften nicht bloß für die Stadtgemeine, sondern zugleich für alle am Orte Geschäfte treibenden Einwohner und Fremde bestimmt sind, wegen Kämmereischulden nicht angegriffen werden können".[1]) Ex ratione legis ist der Schluß gerechtfertigt, daß neben den Gebäuden alle andern zum öffentlichen Dienste oder zum gemeinen Gebrauche bestimmten Einrichtungen nicht nur der Stadtgemeinden, sondern sämtlicher Kommunalverbände der Zwangsvollstreckung in jedem Falle, auch im Verwaltungszwangsverfahren, nicht unterliegen. Im Geltungsbereiche des gemeinen Rechtes sind jene Gruppen von kommunalen Vermögensstücken als res publicae extra commercium

[1]) vgl. Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz N. 4 zu § 17 auf S. 28 a. A.; Oertel, Städteordnung S. 228 unter C; Leidig, Preuß. Stadtrecht S. 98 Abs. 1 und Anm. 2; Gerstmeyer, Städteordnung S. 93 Anm. 12 a. E.

jeder Zwangsvollstreckung entzogen. Für das französische Rechtsgebiet verordnete art. 537 code civil v. 20. 3. 1804, daß nur die Privatpersonen gehörigen Gegenstände frei veräußerlich und pfändbar seien, während zugunsten aller juristischen Personen nach art. 537 Abs. 2 „Sachen, welche einer Privatperson nicht gehören, nur nach den ihnen eigentümlichen Formen und Regeln verwaltet und veräußert werden" sollten.

2. Das Verfahren.

a) Einleitung.

Die Geschichte des Verwaltungszwanges zur Beitreibung von Geldbeträgen hatte zu der Feststellung geführt, daß die nach Analogie der zivilprozessualen Vollstreckungsvorschriften ausgebildeten eigenen Formen der administrativen executio ad solvendum gegenüber Kommunalverbänden durch die Exekutionsordnungen aus den Jahren 1843—1858 ihre gesetzliche oder gewohnheitsrechtliche Bedeutung verloren, und daß heute im geschriebenen Rechte des Verwaltungszwanges Ausnahmebestimmungen für die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen an Kommunalverbände nicht enthalten sind (vgl. oben S. 53 f). Dennoch sind im Geltungsbereiche der allgem. Gerichtsordnung und der französischen Gesetzgebung besondere Regeln für das Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände und öffentlich-rechtliche Körperschaften überhaupt wie es scheint ständig und bis heute weiter anerkannt und

angewandt worden. Es wird zu zeigen sein, ob und in welchen Grenzen diese Praxis berechtigt ist.

b) Das Verwaltungszwangsverfahren im Gebiete der allgem. Gerichtsordnung und des französischen Rechtes.

α) Die Sondervorschriften für die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände und ihre analoge Anwendung auf das Verwaltungszwangsverfahren im allgemeinen.

Mit dem 1. 10. 1879 wurden die Zwangsvollstreckungsvorschriften der allgem. Gerichtsordnung und des französischen Rechtes durch die Bestimmungen des 8. Buches der Zivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877 (RGBl. S. 83) ersetzt. Die Reichszivilprozeßordnung selbst brachte für die Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände und alle juristischen Personen keine Besonderheiten (vgl. Hahn, Mat. z. ZPO. 1. Abt. S. 424 unter VIII Abs. 2), hielt aber im § 15 Ziff. 4 des Gesetzes betr. die Einführung der Zivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877 (RGBl. S. 244) „die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen... Gemeinden und anderen Kommunalverbände..., insoweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden", ausdrücklich aufrecht (vgl. auch JMBl. 1882 S. 59 f.).[1])

[1]) Über die Berechtigung dieses Vorbehaltes gingen die Meinungen bei den Kommissionsberatungen über die ZPO. weit auseinander; vgl. Hahn, Materialien zur ZPO. 2. Abt. S. 1055 f.

Diesen Rechtszustand ließ das Abänderungsgesetz zur Zivilprozeßordnung v. 17. 5. 1898 (RGBl. S. 256) bestehen; nach § 15 Ziff. 3 EG. in der durch das Gesetz v. 17. 5. 1898 (RGBl. S. 232) ihm gegebenen Gestalt bleiben von der Zivilprozeßordnung weiter unberührt „die landesgesetzlichen Vorschriften über die Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen . . . eine Körperschaft . . . des öffentlichen Rechts . . ., soweit nicht dingliche Rechte verfolgt werden".

Auf Grund dieser Vorbehalte behielten die Bestimmungen des § 153 des Anhanges zur AGO. und die auf S. 46 ff. genannten französisch-rechtlichen Vorschriften über die Art der gerichtlichen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen Kommunalverbände ihre Geltung.[1] [2] Inzwischen hatten die neueren Verwaltungsgesetze zuerst schon vor der Reichszivilprozeßordnung von 1877 in den §§ 43 Ziff. 3 u. 57 Ziff. 1

---

[1]) Dagegen scheint v. Sarwey, Öffentl. Recht u. Verwaltungsrechtspflege S. 301 trotz seines besonderen Hinweises auf den § 153 des Anhanges zur AGO. ausführen zu wollen, daß im Gebiete des ALR. zwar gegenüber dem Fiskus, nicht aber auch zugunsten der Gemeinden die Zwangsvollstreckung in den allgemeinen Formen ausgeschlossen sei. — Richtig und klar Leidig, Stadtrecht S. 198 Abs. 1.

[2]) Daß die administrative Exekution (man ist zu bemerken versucht: selbstverständlich) außerhalb der Reichszivilprozeßordnung liege, ist in der „Begründung des Entwurfs einer Zivilprozeßordnung und des Einführungsgesetzes" noch besonders betont; vgl. Hahn, Mat. z. ZPO. 1. Abt. S. 424 VIII Abs. 1.

des Gesetzes betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung v. 29. 6. 1875, v. 26. 7. 1876 (GS. S. 297) die Beschlußfassung „über die Regulierung von Zahlungsmodalitäten bei Exekutionsvollstreckungen gegen Landgemeinden (§ 153 des Anhanges zur allgem. GerO.)“ und Amtsverbände dem Kreisausschusse zugewiesen.[1]) Die ferneren Verwaltungsorganisationsgesetze schritten auf diesem Wege weiter; zu vergleichen sind darüber § 55 Ziff. 1 der östlichen Kreisordnung in der Fassung des Gesetzes v. 19. 3. 1881 (GS. S. 180), § 33 Ziff. 4 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. 8. 1883 (GS. S. 237),[2]) endlich § 121 Ziff. 2 der östlichen Landgemeindeordnung v. 3. 7. 1891 (GS. S. 233). Für Stadtgemeinden trat nach Aufhebung der Regierungsabteilung des Innern (§ 18 im Landesverwaltungsgesetze)

---

[1]) In dem Regierungsentwurfe zum Zuständigkeitsgesetze von 1876 war die gleiche Bestimmung nur für Landgemeinden vorgesehen; vgl. § 1 Ziff. 12 des Entw. in AHStenB. 1876 Anl. Bd. 1 S. 543 und dazu die Überschrift: „Angelegenheiten der Amtsverbände, Landgemeinden und selbständigen Gutsbezirke“.

[2]) Im § 55 bKreis O. ist die Fassung „an Stelle der Aufsichtsbehörde“, im § 33 Ziff. 4 des Zuständigkeitsgesetzes die Ausdrucksweise „an Stelle der Bezirksregierung“ nicht ganz genau, nachdem in den östlichen Provinzen ohne Posen schon seit dem Zuständigkeitsgesetze von 1876 der Kreisausschuß dazu berufen war, über die Art der Zwangsvollstreckung gegen Landgemeinden und Amtsverbände zu beschließen, s. oben S. 91.

nicht der Regierungspräsident, sondern gemäß § 17 Ziff. 4 des Zuständigkeitsgesetzes der Bezirksausschuß ein.[1])

In den eben angeführten Bestimmungen der neueren Verwaltungsgesetze, nach denen die Beschlußfassung über die Art der Zwangsvollstreckung gegen die in ihnen gedachten Kommunalverbände auf den Kreis- oder Bezirksausschuß überging, wird unter Berufung auf den § 15 Ziff. 4 (heute Ziff. 3) EG. z. ZPO. ebenfalls immer nur von der gerichtlichen Zwangsvollstreckung gesprochen. Es scheint nicht unberechtigt, die Frage aufzuwerfen, ob nicht darin der stillschweigende Ausdruck dessen gefunden werden kann, daß der Gesetzgeber besondere Formen für die administrative Zwangsvollstreckung gegen öffentliche Körperschaften schlechthin nicht als gegeben annahm. Denn im anderen Falle hätte es, schon um Zweifel auszuschließen, immerhin nahe gelegen, in irgendeiner Form noch einzuschalten, daß die gleiche Neuregelung der Zuständigkeit auch im Verwaltungszwangsverfahren Platz zu greifen habe.[2])

[1]) Die bis zum Zuständigkeitsgesetze geltenden Bestimmungen sind für die Städte zusammengestellt in AHStenB. 1883 Anl. Bd. 1 S. 264/65; hier fehlen die Städte in Nassau, Hessen-Homburg und Hohenzollern, deren Gemeindeverfassungsgesetze zwischen Stadt- und Landgemeinden nicht unterschieden, vgl. AHStenB. 1879/80 Anl. Bd. 2 S. 1082. Wegen der Landgemeinden und der Gemeinden in Nassau, Hessen—Homburg und Hohenzollern überhaupt findet sich die gleiche Übersicht in Anl. Bd. 1 (1883) S. 286/87.

[2]) In den Materialien des Abgeordnetenhauses und des Herrenhauses ist von einer entsprechenden Anwendung des § 55 b

Dennoch ist die Geltung eigener Regeln gegenüber Kommunalverbänden auch für das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen anzuerkennen:

In der „Begründung des Entwurfs einer Zivilprozeßordnung und des Einführungsgesetzes" ist der Vorschlag, die landesgesetzlichen Ausnahmebestimmungen über die Exekutionen gegen öffentlichrechtliche Körperschaften ferner bestehen zu lassen, von dem Hinweise begleitet, „es könne die Zulassung der (gewöhnlichen) Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Kommunalverbände dahin führen, daß die ihnen obliegende Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten gestört werde" (nach Hahn, Mat. z. ZPO. Abt. 1 S. 424 VIII Abs. 2). Diese in der endlichen Fassung des Gesetzes und wieder in der Novelle v. 17. 5. 1898 als gerechtfertigt anerkannte Rücksicht[1]) ist nicht nur an sich zu billigen: sie trifft in dem gleichen Maße auch für das Verwaltungszwangsverfahren zu. Der Praxis, die im Gebiete der allgem. Gerichtsordnung und des rheinischen Rechtes trotz der Aufhebung sämtlicher gesetzlicher und gewohnheitsrechtlicher Sondervorschriften seit den Exekutionsordnungen der Jahre 1843 bis 1858 und trotz des Schweigens aller neueren Gesetze die be-

---

Ziff. 1 östl. KreisO., §§ 17 Ziff. 4 u. 33 Ziff. 4 ZustG. und § 121 Ziff. 2 östl. LGO. auf das Verwaltungszwangsverfahren ebenfalls nicht die Rede.

[1]) „ratio legis"; vgl. Dernburg, Pand. Bd. 1 S. 83 unter 1.

sonderen Bestimmungen über die gerichtliche Zwangsvollstreckung gegen Kommunalverbände immer analog auf die administrative Exekution anwandte, ist daher beizutreten.[1]) Das Ergebnis lautet dahin: Im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände sind stets und zutreffend eigene Regeln beobachtet worden. Nur der Rechtsgrund hat gewechselt: beruhten die Ausnahmen vordem auf Gesetz und Gewohnheit, so beruhen sie seit den Exekutionsordnungen und über die Reichszivilprozeßgesetze hinaus bis heute auf der ratio legis.

Neben dem eigentlichen Grundsatze des § 153 AGO. und des rheinischen Rechtes, der die allgemeinen Normen über die gerichtliche Zwangsvollstreckung Kommunalverbänden gegenüber ausschließt, sind auch die neueren verwaltungsrechtlichen Vorschriften über die anderweite Ordnung der Zuständigkeit zur Beschlußfassung wegen der Vollstreckungsart (oben S. 91 ff.) analog auf das Verwaltungszwangsverfahren zu übertragen.[2])

β) Die Beschränkung der landesgesetzlichen Ausnahmebestimmungen auf die Beitreibung von Geldbeträgen.

Nach dem § 153 des Anhanges z. AGO. hatte es zweifelhaft sein können, ob die ihm nachgebildeten besonderen Regeln über das Verwaltungszwangsverfahren

[1]) vgl. dazu die Rechtsausführungen des OVG. in der Entscheidung v. 22. 2. 1879 Bd. 5 S. 82 ff., S. 86 Abs. 3 a. E.

[2]) Ebenso Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 27 N. 4.

gegen, Kommunalverbände nur bei der executio ad solvendum oder im administrativen Zwangsverfahren überhaupt anzuwenden seien (oben S. 44 f.). Im geltenden Rechte sind die Ausnahmebestimmungen in fernerer analoger Anwendung von § 15 Ziff. 3 EG. z. ZPO. auf die administrative Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen zu beschränken.[1]) Der Vorbehalt zu Ende des § 15 Ziff. 3, nach dem dingliche Ansprüche auf Geldleistungen wieder im Wege der ordentlichen Zwangsvollstreckung beizutreiben sind, ist für das Verwaltungszwangsverfahren ohne praktische Bedeutung.

In Literatur und Rechtsprechung wird die Grenze, daß jedenfalls heute nur für das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen die allgemeinen Formen der Zwangsvollstreckung bei Kommunalverbänden ausgeschlossen sind, zumeist nicht genügend scharf erkannt oder doch nicht genau genug gekennzeichnet, es fehlt fast überall an der notwendigen Bestimmtheit und Unzweideutigkeit im Ausdruck. Man begnügt sich zumeist mit dem Bemerken, daß „die Zwangsvollstreckung“,[2]) „die tatsächliche Vollstreckung“ [3])

[1]) s. oben S. 45 Abs. 2. Im französischen Rechtsgebiete hatten unstreitig immer nur für die Beitreibung von Geldbeträgen Besonderheiten bestanden (vgl. S. 47 f.).

[2]) So Brauchitsch Bd. 1 S. 79 N. 99 z. LVG.; Bartels, Verfahren vor den Verwaltungsgerichten S. 45 § 5 Abs. 2; Illing, Handb. Bd. 1 S. 655 N. 1.

[3]) vgl. Stier-Somlo, LVG. S. 262 N. 1; OVG. v. 28. 9. 1892 Bd. 23 S. 369 ff., 377 Abs. 2.

oder daß „die Vollstreckung“ [1]) durch Vermittlung der Staatsaufsichtsbehörde oder der statt ihrer eingetretenen besonderen Beschlußbehörden zu geschehen habe. Das geht in dieser allgemeinen Form zu weit, denn „Zwangsvollstreckung“, „tatsächliche Vollstreckung“, ist auch die zwangsweise Ausführung der auf ein Tun oder Unterlassen abzielenden obrigkeitlichen Anordnungen, der Erkenntnisse und Beschlüsse nach § 60 LVG., die Kommunalverbänden gegenüber, solange sie nicht aus einer executio ad faciendum in eine executio ad solvendum sich verwandelte (oben S. 28 I, 77 u. 80), nur den allgemeinen Regeln folgt (vgl. besonders die S. 76 u. 86).[2])[3])

[1]) s. Brauchitsch Bd. 1 S. 196 N. 257 z. LVG (z. § 132); Illing Handb. Bd. 1 S. 684 N. 5. Die Entscheidung des OVG. v. 22. 2. 1879 Bd. 5 S. 82 ff., besonders S. 86, ist deshalb nicht zu beanstanden, weil sie vor dem Inkrafttreten des § 15 Ziff. 4 EG. z. ZPO. erging, durch den erst die landesgesetzlichen Regeln über die Zwangsvollstreckung gegen den Fiskus und kommunale Verbände auf die Beitreibung von nicht dinglichen Geld forderungen ausdrücklich beschränkt wurden.

[2]) Ungenau ist auch Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 171 Abs. 3, der den § 132 LVG. ohne jeden Vorbehalt auf die Vollstreckung von Erkenntnissen gegen öffentliche Verbände nicht angewandt wissen will. Ganz abwegig Kurt Maier, Aufsicht über Kommunalverbände (Diss.) S. 32 N. 18, der den Staat gerade für das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen gegenüber Kommunalverbänden allgemein auf die Verordnung v. 15. 11. 1899 verweist.

[3]) Richtiger Ansicht Friedrichs S. 105 N. 7 zu § 60 LVG.: „Gegen . . . Kommunalverbände . . . findet im ehemaligen Gebiete des allgem. Landrechts und des code civil keine Zwangsvoll-

Sind somit nur Geldforderungen im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände besonderen Regeln unterworfen, so auf der anderen Seite alle Geldforderungen ohne Unterschied des Titels.[1])

γ) Die zuständigen Behörden für die Beschlußfassung über die Art der administrativen Beitreibung von Geldforderungen an Kommunalverbände.

Der Grundsatz, nach dem die Entscheidung über die Art der Durchführung von Geldforderungen an Kommunalverbände den Regierungen, seit dem § 18 des Gesetzes über die allgem. Landesverwaltung dem Regierungspräsidenten, und gegenüber den Provinzial-

---

streckung statt . . ., vielmehr ist die . . . Aufsichtsbehörde um Sorge für Zahlung zu ersuchen". Wenn Friedrichs in N. 7 zu § 132 LVG. (S. 312) meint, daß „bei der Zwangsvollstreckung gegen öffentliche Körperschaften die allgemein, auch für gerichtliche Vollstreckungen geltenden Sondervorschriften zu beachten seien", so kehrt er damit das Beweisthema genau um: ob die Ausnahmebestimmungen über die gerichtliche Zwangsvollstreckung im Verwaltungszwangsverfahren Geltung beanspruchen können, ist gerade die Frage.

[1]) Es ist daher zu eng und irreführend, wenn Brauchitsch Bd. 1 S. 293, N. 47 Abs. 2 z. ZustG. sagt: „Die Vorschrift des § 17 Nr. 4 wird auch auf die zwangsweise Durchführung von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte anzuwenden sein". Nicht nur auf diese, sondern auf das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen überhaupt! Wie Brauchitsch auch Illing, Handb. Bd. 1 S. 699 N. 5.

verbänden dem Oberpräsidenten zustand (oben S. 43, 44 und 50), ist durch einzelne Bestimmungen der neueren Verwaltungsgesetzgebung seit dem Zuständigkeitsgesetze des Jahres 1876 gerade auch gegenüber den wichtigsten und zahlreichsten Kommunalverbänden im dem Maße durchbrochen worden, daß die früher allgemein gültige Regel heute praktisch nur noch als Ausnahme dasteht.

aa) Die Fälle der Zuständigkeit von kollegialischen Beschlußbehörden.

Nach § 33 Ziff. 4 ZustG. v. 1. 8. 1883 (GS. S. 237) steht die Beschlußfassung über die Art der Beitreibung von Geldforderungen im Verwaltungszwangsverfahren gegen die Landgemeinden dem Kreisausschusse zu; für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie wird die Bestimmung des § 33 Ziff. 4 im § 121 Ziff. 2 LGO. vom 3. 7. 1891 (GS. S. 233) unverändert wiederholt. Durch den § 55 b Ziff. 1 östl. KreisO. in der Fassung des Gesetzes vom 19. 3. 1881 (GS. S. 180) ist der Kreisausschuß ferner berufen, über die Form der executio ad solvendum gegen Amtsverbände zu befinden.

Im übrigen sind im Gesetze ausdrückliche Bestimmungen über eine Zuständigkeit des Kreisausschusses bei noch anderen Kommunalverbänden nicht enthalten. Sie ist jedoch weiter anzunehmen gegenüber den Ämtern in Westfalen und den rheinischen Bürgermeistereien, die in ihrer Eigenschaft als Kommunalverbände nach § 5 LGO. für die Provinz Westfalen vom

19. 3. 1856 (GS. S. 265) und nach § 8 rhein. GO. v. 23. 7. 1845 (GS. S. 523) „mit den Rechten einer Gemeinde“ ausgestattet sind: zu diesen Rechten ist der Anspruch auf den erhöhten Schutz zu zählen, den das Gesetz durch die Übertragung der Entscheidung über die Art der Zwangsvollstreckung auf kollegialische Beschlußbehörden gewähren wollte.[1])

Im § 22 des Zweckverbandsgesetzes v. 19. 7. 1911 (GS. S. 115) verbunden mit § 1 des Gesetzes ist bestimmt, daß ein nur von Landgemeinden, Gutsbezirken, Bürgermeistereien und Ämtern gebildeter Zweckverband „hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeiten“ wie eine Landgemeinde anzusehen sei. Danach findet § 33 Ziff. 4 ZustG. in den bezeichneten Schranken auf die Zweckverbände des Gesetzes v. 19. 7. 1911 Anwendung.

Den Landgemeinden werden in analoger Anwendung des Gesetzes die Gutsbezirke, soweit sie als Kommunalverbände anzuerkennen sind,[2]) darin gleichzuachten sein, daß die Entscheidung über die Art der administrativen executio ad solvendum gegen sie dem Kreisausschusse obliegt.

II. Bei Stadtgemeinden ist nach § 17 Ziff. 4 des Zuständigkeitsgesetzes dem Bezirksauschusse die Befugnis übertragen, über die Durchführung einer administrativen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen

[1]) vgl. dazu AHStenB. 1876 Anl. Bd. 1 S. 559 unter „Erster Titel“ in Abs. 2.

[2]) s. darüber oben S. 6—8.

zu beschließen. Die gleiche Tätigkeit hat er gegenüber Zweckverbänden nach § 22 des Zweckverbandsgesetzes v. 19. 6. 1911 (GS. S. 115) dann wahrzunehmen, wenn Städte oder Landkreise an dem Verbande beteiligt sind.

Für die Stadt Berlin tritt gemäß § 43 Abs. 3 LVG. der Oberpräsident an die Stelle des Bezirksausschusses.[1])

ββ) Die Fälle der Zuständigkeit von Einzelbeamten.

Dem Regierungspräsidenten ist von der ehemals umfassenden Zuständigkeit der Regierungen nur noch die Beschlußfassung über die Art des Verwaltungszwangsverfahrens zur Beitreibung von Geldbeträgen gegenüber Kreisverbänden verblieben.

Bei den Provinzialverbänden ist wie früher (S. 44 u. 50) der Oberpräsident als Aufsichtsbehörde zuständig. Das Gleiche gilt wegen des seit 1. 4. 1912 gebildeten Zweckverbandes Groß-Berlin gemäß § 38 des Gesetzes vom 19. 7. 1911 (GS. S. 123) und für die kommunalständischen Verbände.[2])

Der Zuständigkeit des Oberpräsidenten gegenüber dem Stadtkreise Berlin ist schon gedacht worden (oben S. 101).[3])

[1]) Nicht richtig ist es, wenn sich Zelle, Städteordnung S. 56 Anm. 3 zum Nachweise dessen auf den § 7 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes beruft. Dort ist nur gesagt, daß für Berlin der Oberpräsident als Aufsichtsbehörde statt des Regierungspräsidenten eintritt.

[2]) vgl. Schoen, Kommunalverbände S. 468 Abs. 2 a. E.

[3]) Soweit öffentlichrechtliche Körperschaften in mehr denn einer Eigenschaft als Kommunalverbände erscheinen (vgl. oben S. 13 Anm. 1), wird die Zuständigkeit der staatlichen Beschluß-

δ) Die Beschlußfassung über die Vollstreckung (I), die Rechtsmittel gegen die Beschlüsse (II) und deren Durchführung (III).

I. Die zur Entscheidung über die Art und das Verfahren der administrativen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen Kommunalverbände berufenen Behörden sind bei ihren Beschlüssen in den allgemeinen Schranken des Gesetzes frei und durch keine besonderen Normen gebunden.[1]) Sie können verfügen, daß die Schuld des Kommunalverbandes entsprechend den §§ 97 u. 98 II 6 ALR. in Raten zu tilgen sei; der Gläubiger hat vorbehaltlich der regelmäßigen Rechtsmittel gegen den Beschluß keine Handhabe, seine sofortige Befriedigung herbeizuführen.[2]) Sie sind befugt, unbeschadet der Bestimmungen über die dem Zugriffe bei der Zwangsvollstreckung entzogenen Gebäulichkeiten und anderen öffentlichen Einrichtungen nach ihrem Ermessen kommunale Vermögensstücke zur Veräußerung stellen zu lassen, aus deren Erlös die kommunale Schuld zu zahlen ist.[3])

---

behörden immer durch die Eigenschaft bestimmt, welche die ursprüngliche ist: die nicht kreisangehörigen Städte sind zunächst Gemeindeverbände, der kommunale Verband des Kreises Herzogtum Lauenburg ist in erster Reihe ein Kreisverband.

[1]) Ebenso Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 27 N. 4.

[2]) vgl. Schmidt, Westf. LGO. S. 225 N. 6 Abs. 1; Ledermann, Städteordnung S. 247 in Anm. 3 a. E.; Gerstmeyer, Städteordnung S. 93 Anm. 3 Abs. 2.

[3]) s. Schmidt, Westf. LGO. a. a. O.

Auch ein Beschluß auf Wegnahme bereiter Bestände aus der Kasse des Kommunalverbandes ist nicht ausgeschlossen. Es muß den Beschlußbehörden m. E. schließlich unverwehrt sein, nur zu bestimmen, daß das Verwaltungszwangsverfahren seinen gewöhnlichen Gang nach den Vorschriften der VO. v. 15. 11. 1899 (GS. S. 545) zu nehmen habe.

Praktisch wird sich das Verfahren vielfach so gestalten lassen, daß nach Eingang des Antrages auf Beschlußfassung über die Art der Zwangsvollstreckung dem Kommunalverbande von der Beschlußbehörde eine Frist mit der Auflage gesetzt wird, bis zu deren Ende nachzuweisen, daß er seinen Gläubiger befriedigt habe. Erst nach ergebnislosem Ablaufe dieser Frist hätte sodann das Beschlußverfahren seinen weiteren Verlauf zu nehmen.[1])

II. Die Rechtsmittel gegen Anordnungen eines Kreis- oder Bezirksausschusses über die Art der administrativen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen sind die gegenüber Beschlüssen dieser Behörden allgemein vorgesehenen: gegen den Beschluß des Kreisausschusses die Beschwerde an den Bezirksausschuß binnen zwei Wochen, gegen die (erstinstanzlichen) Beschlüsse des Bezirksausschusses bei Stadtgemeinden und den ihnen gleichgestellten Verbänden (oben S. 100 II) innerhalb gleicher Frist die Beschwerde an den Pro-

[1]) So die m. E. nachahmenswerte Gepflogenheit des Bezirksausschusses zu Münster und anderer Behörden.

vinzialrat. Die auf Beschwerde gefaßten Beschlüsse des Bezirksausschusses und die Beschlüsse des Provinzialrates sind bei dem Fehlen besonderer abweichender Gesetzesvorschriften endgültig.[1])

Der Regierungspräsident nnd der Oberpräsident sind zur Beschlußfassung über die Formen des Verwaltungszwangsverfahrens gegen die auf der S. 101 einzeln aufgeführten Kommunalverbände in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden über diese Körperschaften zuständig. Gegen die Verfügungen des Regierungspräsidenten findet daher mit der Frist von zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten statt, der endgültig beschließt.[2]) Gegen die aufsichtsrechtlichen Entscheidungen des Oberpräsidenten ist in der gleichen Zeit die Beschwerde an den Minister des Innern gegeben, dessen Bescheid einer weiteren Anfechtung ebenfalls nicht unterliegt.[3])

III. Den Beschlüssen der berufenen Staatsbehörden über die Art, in der die Gläubiger eines Kommunalverbandes befriedigt werden sollen, wird der Schuldner nicht immer nachkommen. In diesem Falle haben, wenn es sich um die Ausführung von Anordnungen eines

[1]) vgl. § 121 LVG.

[2]) vgl. nur § 177 östl. KreisO. i. d. Fass. des Gesetzes vom 19. 3. 1881 (GS. S. 180); § 92 der KreisO. für die Provinz Westfalen v. 31. 7. 1886 (GS. S. 217).

[3]) s. § 114 der östl. Provinzialordnung v. 29. 6. 1875, in neuer Fass. v. 22. 3. 1881 (GS. S. 234); § 114 der Provinzialordnung für die Provinz Westfalen v. 1. 8. 1886 (GS. S. 256).

Kreis- oder Bezirksausschusses handelt, der Landrat und der Regierungspräsident als Vorsitzende dieser Behörden die Zwangsmittel des § 132 Ziff. 2 u. 3 im Landesverwaltungsgesetze [1]) an der Hand. Den Kreisverbänden gegenüber steht dem Regierungspräsidenten die Befugnis zu, seine Verfügungen über die Art des Verwaltungszwangsverfahrens auf dem gleichen Wege durchzuführen. Dagegen würde der Oberpräsident den Regierungspräsidenten zu ersuchen haben, mit Zwangsmaßnahmen gegen den säumigen Kommunalverband einzuschreiten (oben S. 64f.).

Widersetzt sich daher etwa eine Gemeinde der Entnahme von Geld aus ihren bereiten Beständen oder der Veräußerung eines Vermögensstückes, aus dessen Erlös nach der Absicht der staatlichen Beschlußbehörde ihre Schuld beglichen werden soll, so darf nnmittelbarer Zwang nach § 132 Ziff. 3 LVG. gegen sie angewandt werden.

Unabhängig von diesen Zwangsmaßregeln gegen den kommunalen Verband bleibt die Befugnis der dafür im einzelnen Falle zuständigen Stellen bestehen, aus eigener Veranlassung [2]) oder auf Betreiben der Beschlußbehörden gegen den an der verzögerten Ausführung einer Entscheidung über die Art des Verwaltungs-

[1]) § 132 Ziff. 1 LVG. scheidet hier aus.

[2]) Wie etwa der Regierungspräsident zur Durchführung seiner Anordnungen über die Zwangsvollstreckung bei Kreisverbänden gegen den Landrat, der auch als Vorsitzender des Kreisausschusses der Disziplinargewalt des Regierungspräsidenten unterworfen ist; vgl. Brauchitsch Bd. 2 S. 183 N. 502 zur östl. KreisO.

zwangsverfahrens schuldigen Kommunalbeamten[1]) mit Ordnungsstrafen vorzugehen. Auch können übergeordnete Behörden unbeschadet der Zulässigkeit des disziplinarischen Einschreitens ihnen unterstellte Beamte, sei es aus eigenem Entschlusse oder wieder auf Ersuchen, durch Geldstrafen nach § 132 Ziff. 2 LVG. dazu anhalten, ihren Amtspflichten bei der Ausführung von Beschlüssen über den Vollzug administrativer Zwangsvollstreckungen nachzukommen.[2])

ε) Im besonderen die Zulässigkeit der Zwangsetatisierung zur Durchführung des Verwaltungszwangsverfahrens.

I. Die Überschrift des vorigen Abschnittes bedarf insofern der Einschränkung, als in ihm unerörtert blieb,

[1]) vgl. § 15 des Gesetzes betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand (v. 21. 6. 1852, GS. S. 465).

[2]) Die Exekutivstrafe ist trotz des Disziplinargesetzes auch zur Herbeiführung der Erfüllung von Dienstpflichten anwendbar geblieben; vgl. § 100 des Disziplinargesetzes v. 21. 6. 1852 (GS. S. 465); Erlaß des Ministers des Innern und des Finanzministers v. 5. 6. 1866, MinBl. d. J. S. 133; Friedrichs, Landesverwaltungsgesetz S. 312 Anm. 7, S. 562 Anm. 5; Rosin, Recht der öffentl. Genossenschaft S. 113 unter e; Arnstedt, Polizeirecht S. 85 in § 22; Brauchitsch Bd. 1 S. 196 N. 257 zum LVG. Abs. 1 a. E., S. 790 N. 86 zum DiszG.; Genzmer, Landgemeindeordnung S. 199 Anm. 1; Anschütz im VerwArch. Bd. 1 S. 451 N. 115. — And. A. Foerstemann, Polizeirecht S. 403 Abs. 2 ff.; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 171, in unzutreffender Bezugnahme auf den eben erwähnten MinE. v. 5. 6. 1866.

ob, gegebenenfalls in welchen Grenzen die Zwangsetatisierung gegenüber kommunalen Verbänden[1]) der Vollstreckung im Verwaltungszwangsverfahren[2]) zur Beitreibung von Geldbeträgen dienstbar gemacht werden kann. Die damit angeschnittene Streitfrage ist in der Rechtsprechung und Literatur sehr mannigfach beurteilt und entschieden worden, sie hat daneben in dem Grade eine selbständige Bedeutung, daß es zweckmäßig schien, sie zunächst auszuscheiden und später in eigenem Zusammenhange zu behandeln.

Über die Zwangsetatisierung verordnet beispielsweise der § 19 Abs. 1 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. 8. 1883 (GS. S. 237): „Unterläßt oder verweigert eine Stadtgemeinde, die ihr gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt der

[1]) Außer bei Kommunalverbänden ist die Zwangsetatisierung noch gegenüber Schulverbänden, kirchlichen Verbänden und öffentlichen Wassergenossenschaften zulässig; vgl. die Zusammenstellung bei Bitter, HWB., Artikel: Zwangsetatisierung unter IV (S. 1023).

[2]) Als „ein Akt" oder „eine Art der Zwangsvollstreckung" ist die Zwangsetatisierung in den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes und anderen Ortes oft gekennzeichnet worden; vgl. nur OVG. v. 27. 11. 1880 Bd. 7 S. 208ff. auf S. 211, v. 3. 2. 1894 Bd. 26 S. 145ff., 145, v. 24. 9. 1901 Bd. 40 S. 131ff., 132; Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 33 N. 1 zu § 19; Weinreich im VerwArch. Bd. 13 S. 502 a.. A. — Daß die Zwangsetatisierung ein Ausfluß des Kommunalaufsichtsrechtes ist, wurde an anderer Stelle schon hervorgehoben (vgl. oben S. 66 f.).

Regierungspräsident unter Anführung der Gründe die Eintragung in den Etat, beziehungsweise die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe".[1])

Außer bei Stadtgemeinden ist die Zwangsetatisierung ferner zulässig gegenüber Landgemeinden und Gutsbezirken, westfälischen Ämtern und rheinischen Bürgermeistereien (§ 35 des Zuständigkeitsgesetzes);[2]) gegen Amtsverbände in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein nach §§ 72 u. 64 KreisO. v. 13. 12. 1872, in neuer Fassung v. 19. 3. 1881 (GS. S. 180) und v. 26. 5. 1888 (GS. S. 130); bei Kreisverbänden gemäß § 180 östl. KreisO., dem gleiche Bestimmungen in den übrigen neuen Kreisordnungen zur Seite stehen; sie ist ferner gegenüber Provinzialverbänden gegeben durch § 121 der östl. Provinzialordnung v. 29. 6. 1875 i. d. Fass. des Gesetzes v. 22. 3. 1881 (GS. S. 234), mit dem wieder die späteren Provinzialordnungen übereinstimmen. In Hessen-Nassau ist sie gleichzeitig gegenüber den Bezirkskommunalverbänden Kassel und Wiesbaden für zulässig erklärt: § 94 der Provinzialordnung v. 8. 6. 1885 (GS. S. 247).

---

[1]) Entsprechende Bestimmungen kehren im § 89 der Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. 8. 1897 (GS. S. 254) und im § 105 der für Stadt- und Landgemeinden erlassenen Hohenzollernschen Gemeindeordnung v. 2. 7. 1900 (GS. S. 189) wieder.

[2]) In den seit dem Zuständigkeitsgesetze neu erlassenen Landgemeindeordnungen ist die Vorschrift des § 35 für Landgemeinden und Gutsbezirke jeweils wiederholt.

Für die Provinz Posen gründet sich das Recht zur Zwangsetatisierung bei den Kreisverbänden auf den Art. V. B 7 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen vom 19. 5. 1889 (GS. S. 108), bei dem Kommunalverbande der Provinz auf die Vorschrift zu A 7 a. a. O.

Die Zwangsetatisierung gegen Amtsverbände und den Landeskommunalverband in Hohenzollern ist im § 85 der Amts- und Landesordnung in der Fassung vom 2. 7. 1900 (GS. S. 324) geordnet.

Einem Prozinzialverbande ist in Rücksicht der Zwangsetatisierung der Zweckverband von Groß-Berlin durch den § 38 Abs. 3 des Gesetzes v. 19. 7. 1911 (GS. S. 123) gleichgestellt.[1])

Die Zwangsetatisierung ist mithin unter allen Kommunalverbänden einzig gegenüber den Dorf- und Bauerschaften in Holstein,[2]) den Zweckverbänden[3]) mit

[1]) Die Kommunalverbände, denen gegenüber Zwangsetatisierung zulässig ist, sind zur Vermeidung späterer Wiederholungen (unten S. 122 f.) erschöpfend aufgezählt, obschon hier zunächst nur von den Verbänden im Geltungsbereiche der AGO. und des französischen Rechts zu sprechen gewesen wäre.

[2]) Dieser Schluß ergibt sich bei dem Mangel an besonderen Bestimmungen durch argumentum e contrario aus § 141 schlesw.-holst. LGO. v. 4. 7. 1892 (GS. S. 155).

[3]) Es sei denn, daß bei ihnen auf die Zulässigkeit der Zwangsetatisierung aus dem § 22 Abs. 1 des Gesetzes v. 19. 7 1911 (GS. S. 115) geschlossen werden dürfte, nach dem die Zweckverbände

der Ausnahme des Zweckverbandes Groß-Berlin und den kommunalständischen Verbänden nicht vorgesehen.

Die Vorschriften der Kommunalverfassungsgesetze über die Zwangsetatisierung stimmen untereinander fast wörtlich, jedenfalls aber inhaltlich soweit überein, daß sie im folgenden stets zusammen behandelt werden können.

II. Unter dem Begriffe der Zwangsetatisierung wird meist ein Doppeltes, oft ein Dreifaches zusammengefaßt: 1. die Feststellung, daß eine Leistung einem Kommunalverbande gesetzlich obliege; 2. die Zwangsetatisierung im engeren und eigentlichen Sinne, das ist die Verfügung, daß jene Leistung in den Kommunaletat einzutragen oder als außerordentliche zu erbringen sei; endlich 3. noch das Rechtsmittelverfahren über die Verfügung (nach Jebens, Aufsätze S. 28 Abs. 1).

Gegen diese Übung wäre nichts einzuwenden, solange es sich nur um Leistungen handelt, die von einer

---

„hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeiten" den Land- oder Stadtgemeinden gleichzuachten sind. M. E. ist jedoch dieser Schluß nicht berechtigt. Aus § 22 würde freilich folgen, daß auch die Befugnis zur Zwangsetatisierung gegen Zweckverbände wie bei Städten oder Landgemeinden geordnet wäre, allein doch immer erst unter der Voraussetzung, daß das Gesetz die Zwangsetatisierung auch hier besonders vorgesehen hätte. — Das Fehlen einer Vorschrift über Zwangsetatisierungen gegen Zweckverbände muß um so auffälliger erscheinen, als die Zwangsetatisierung gegenüber den Gemeindeverbänden des durch das Zweckverbandsgesetz beseitigten 4. Titels der östl., schlesw.-holst. und hessen-nassauischen LGO. bisher zugelassen war.

Behörde eigens in der Absicht festgestellt wurden, sie bei fernerer Weigerung des Kommunalverbandes durch Zwangseinschreibung in den Etat oder durch ihre Erklärung zu außerordentlichen Ausgaben zu vollstrecken, im Falle eigener Unzuständigkeit von der darum anzugehenden berufenen Behörde vollstrecken zu lassen.[1]) Hier steht jedoch zur Prüfung, ob nicht erst mit dem Ziele der eventuellen Zwangsetatisierung im engeren Sinne besonders festgestellte Leistungen, sondern auf anderer rechtlicher Grundlage bereits feststehende, der Beitreibung in einem eigenen, dem Verwaltungszwangsverfahren, unterworfene Auflagen statt in diesem auch auf dem Wege der Zwangsetatisierung gegen Kommunalverbände vollstreckt werden können.[2]) Der Begriff der Zwangsetatisierung ist daher jedenfalls bis zur Entscheidung über diese Frage nur in seinem engeren Sinne zu verstehen und im folgenden nur in diesem verwertet worden.

III. Das Gesetz knüpft die Anwendbarkeit der Zwangsetatisierung an die Bedingung, daß ein Kommunal-

[1]) Die Feststellung ist dabei „der präparatorische Akt" für die spätere Zwangsetatisierung in dem ersten und eigentlichen Sinne des Wortes; vgl. Jebens, Aufsätze S. 28 Abs. 1.

[2]) Nur mit dieser Beschränkung war schon bisher und im folgenden von der Zwangsetatisierung zu sprechen, die an sich mit den übrigen spezifisch aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnissen aus dem Rahmen einer Abhandlung über den „Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände" ausschied; vgl. oben S. 66ff., bes. S. 69 mit Anm. 2.

verband es unterläßt oder verweigert, die ihm gesetzlich obliegenden, von der zuständigen Behörde festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen. Diese Voraussetzungen sind bei allen von Kommunalverbänden geschuldeten Auflagen, die der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren unterliegen, immer gegeben. Jede in dem Wege der executio ad solvendum beitreibbare Geldforderung an kommunale Verbände ist eine Leistung, die dem Verbande gesetzlich obliegt, d. i. aus einem durch die Rechtsordnung gebilligten Grunde von ihm gefordert werden kann;[1]) sie war, bevor es zur Beschlußfassung über die Art der Zwangsvollstreckung gegenüber dem Kommunalverbande kam, seitens einer zuständigen Behörde als von ihm geschuldet festgestellt. In jedem Falle ist schließlich die ausdrückliche oder tatsächliche Weigerung des Kommunalverbandes, die rechtmäßig festgestellte Leistung zu erbringen, die Voraussetzung so der Zwangsetatisierung wie des Verwaltungszwangsverfahrens.[2])

---

[1]) vgl. Rosin, Recht der öffentl. Genossenschaft S. 112 Anm. 43; Oertel, Städteordnung S. 604 Anm. 2; Weinreich im VerwArch. Bd. 13 S. 508 Abs. 2.

[2]) Das Gesetz will mit der Fassung: „Unterläßt oder verweigert ein (Kommunalverband), die ihm . . . obliegenden . . . Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen", jede verweigerte Erfüllung bezeichnen, auf die Form der Weigerung kommt es nicht an; vgl. Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 35 N. 6 zu § 19.

IV. Nach dem Gesagten wird die Zulässigkeit der Zwangsetatisierung zur Durchführung eines Verwaltungszwangsverfahrens, wenn überhaupt, so nur aus formellen Gründen bestritten werden können. Die verschiedenen Meinungen darüber seien zunächst in Kürze zusammengestellt: 1. Jebens[1]) will die Zwangsetatisierung als entbehrlich überall da ausgeschlossen wissen, wo „eine andere Form zur Durchführung der festgestellten Verpflichtung in den Gesetzen vorgesehen" sei (Aufsätze S. 38 Abs. 2, der Wortlaut ist der Entscheidung des OVG. v. 7. 9. 1889 Bd. 18 S. 139 ff., auf S. 142 entlehnt);[2]) in diesem Sinne ist ihm die Zwangsetatisierung eine nur subsidiäre Maßregel.[3]) Sie würde mithin bei allen Auflagen, die der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren unterliegen, nicht zulässig sein.

Die von Jebens verfochtene Lehre wird unter Zurückweisung der abweichenden Ansicht des Oberverwaltungsgerichtes bei Ledermann, Städteordnung S. 474 unter c, gebilligt, ebenso offenbar durch Schmidt,

---

[1]) Aufsätze S. 36 eff., Stadtverordnete S. 279.

[2]) Von diesem Standpunkte aus hat Jebens nicht Unrecht, wenn er (Aufsätze S. 28 Abs. 1) sich dem Brauche anschließt, der auch die einleitende Feststellung der Leistung und das Verwaltungsstreitverfahren über die Etatisierungsverfügung im weiteren Sinne zur „Zwangsetatisierung" rechnet. Vgl. auch oben S. 110 II ff.

[3]) Nicht aber in dem anderen und gebräuchlicheren, daß die Zwangsetatisierung immer erst eintreten dürfte, nachdem andere Zwangsmittel ohne Erfolg angewandt wurden.

Westf. LGO. S. 217 in Anm. 11 Abs. 4. (Daß Ledermann „nicht ganz so weit“ gehen sollte wie Jebens — so Büttner, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 37 Abs. 2 — ist nicht zuzugeben. Beide wollen offenbar dasselbe: Ledermann a. a. O. will die Zwangsetatisierung ausschließen, wenn die Möglichkeit der Beitreibung „im Wege einfacher Zwangsvollstreckung oder in einem gesetzlich besonders geregelten Verfahren“ gegeben sei; Jebens, Aufsätze S. 38 unter e a. E. sagt zusammenfassend und kürzer: „wenn überhaupt eine andere Form zur Durchführung der festgestellten Verpflichtung in den Gesetzen vorgesehen ist“. Auch Weinreich im VerwArch. Bd. 13 S. 505 oder Zwangsetatisierung [Diss.] S. 17 übersieht, daß die Ansichten von Jebens und Ledermann nur im Ausdrucke voneinander abweichen.)

2. Das Oberverwaltungsgericht vertritt im Grundsatze den gleichen Standpunkt wie Jebens: die Zwangsetatisierung sei unzulässig, soweit die gerichtliche Zwangsvollstreckung oder das Verwaltungszwangsverfahren und überhaupt ein anderer Weg für die Durchführung der gesetzmäßig festgestellten Leistung eröffnet ist. An dieser Voraussetzung ermangelte es jedoch bei administrativen Exekutionstiteln in dem Falle, daß nach dem Haushaltsplane eines Kommunalverbandes etatmäßige Mittel zur Erfüllung der festgestellten kommunalen Verbindlichkeit nicht vorgesehen seien, und daß

deren etatmäßige oder außeretatmäßige Bereitstellung verweigert werde.[1] [2])

---

[1]) Dem Oberverwaltungsgerichte wäre schon jetzt entgegenzuhalten, daß es ganz unberücksichtigt läßt, wie der Gläubiger eines Kommunalverbandes doch auch in anderer Weise als durch die Bewilligung von Geldmitteln seitens des letzteren befriedigt werden kann, beispielsweise aus dem Erlöse veräußerter kommunaler Vermögensstücke (oben S. 102). Im übrigen ist Jebens, Aufsätze S. 36ff., nur Recht zu geben, wenn er gegen das Oberverwaltungsgericht den Vorwurf mangelnder Folgerichtigkeit deshalb erhebt, weil es die zivilprozessualen Exekutionstitel anders behandelt als die administrativen.

[2]) s. OVG. v. 7. 9. 1889 Bd. 18 S. 139ff., auf S. 142; die Entscheidung ist auch im PrVerwBl. Bd. 11 S. 6ff. abgedr. Daß die Zwangsetatisierung nicht schlechthin ausgeschlossen sei, wenn für die Beitreibung einer Auflage das Verwaltungszwangsverfahren offensteht, ist in neuerer Zeit durch die Entscheidung v. 3. 3. 1903 Bd. 43 S. 135ff. bestätigt worden. Das Erkenntnis hat die Zwangsetatisierung gegen eine Kirchengemeinde zum Gegenstande. — Dem OVG. treten ohne eigene Begründung bei Büttner, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 34ff.; Brauchitsch Bd. 1 S. 303 N. 60 Abs. 2; Oertel, Städteordnung S. 605 N. 4 (die Berufung auf OVG. Bd. 18 S. 159 am Ende des Abs. 1. dieser Anmerkung ist irrig); Illing, Handb. Bd. 1 S. 707 N. 6 Abs. 2; Freytag, LGO. S. 306 N. 2; Gerstmeyer, Städteordnung S. 122 Anm. 2; Vigelius, Rhein. Städteordnung S. 234 Anm. 1. Vgl. ferner Kunze, Verwaltungsstreitverfahren S. 448 unter d, der jedoch darin weiter geht als das OVG., daß er unter den von diesem aufgestellten Voraussetzungen die Zwangsetatisierung auch zur Vollstreckung gerichtlicher Urteile zuläßt; s. auch S. 508 Abs. 3 a. a. O.

3. Eine fernere Ansicht bezeichnet die Zwangsetatisierung als nicht anwendbar zur Durchführung gerichtlicher Urteile und der anderen vollstreckbaren Titel des Zivilprozeßrechtes,[1]) erachtet sie dagegen im Verwaltungszwangsverfahren ohne Vorbehalt, so besonders ohne die sehr weitgehende Einschränkung des Oberverwaltungsgerichtes, für zulässig.[2])

4. Zwischen den bislang genannten Gruppen steht eine vierte Meinung, die wenigstens anscheinend[3]) dahin geht, daß die nach gerichtlichen und verwaltungsgerichtlichen Erkenntnissen von Kommunal-

---

[1]) Die Frage nach der Zulässigkeit der Zwangsetatisierung zu dem Zwecke der Vollstreckung zivilprozessualer Titel gehört freilich an sich nicht in den Rahmen dieser Arbeit. Sie war nur deshalb in ihn einzubeziehen, weil die weitere Betrachtung zu dem Ziele gelangen wird, daß in der Anwendbarkeit der Zwangsetatisierung zur Zwangsvollstreckung wegen gesetzmäßig festgestellter kommunaler Verbindlichkeiten Unterschiede überhaupt nicht anzuerkennen sind, und weil von hier aus wieder der Rückschluß auf die Rechtmäßigkeit der Zwangsetatisierung bei der administrativen executio ad solvendum gezogen werden kann.

[2]) So Weinreich, Zwangsetatisierung (Diss.) S. 17 Abs. 2 a. A. oder VerwArch. Bd. 13 S. 506 Abs. 2 a. A.; offenbar auch Steffenhagen, Verwaltung der Städte S. 306 Abs. 2 a. E.; Plagge-Schulze, Städteordnung S. 169 Anm. 2.

[3]) Ein bestimmterer Schluß schien nicht erlaubt, weil die zu diesem Gegenstande von mir gefundenen Äußerungen nur sehr knapp und vielleicht nicht erschöpfend sind.

verbänden geschuldeten Leistungen nicht auf dem Wege der Zwangsetatisierung vollstreckt werden können.[1])

5. Nur Friedrichs[2]) und Rosin[3]) entscheiden sich dahin, daß die Zwangsetatisierung den übrigen Mitteln der Zwangsvollstreckung bei allen unmittelbar oder mittelbar kraft des Gesetzes von Kommunalverbänden geschuldeten ordnungsgemäß festgestellten Geldleistungen gleichgeordnet sei. Sie würde daher auch im Verwaltungszwangsverfahren wegen Geldforderungen jederzeit statt aller anderen Formen zulässig sein.

Dem trete ich bei: Das Gesetz hat die Zwangsetatisierung an bestimmte sachliche Voraussetzungen geknüpft, denen die der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände unterworfenen Geldbeträge genügen (s. oben S. 111 III). Nach dieser Feststellung ist die Zulässigkeit der Zwangsetatisierung im Verwaltungszwangsverfahren m. E. nicht zweifelhaft. Denn die Unterschiede, die Jebens, das Oberverwaltungsgericht und andere aufzustellen versuchen, sind

---

[1]) So Genzmer, LGO. S. 204, mit dem Vorbehalte, daß die Zwangsetatisierung auf die Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen wiederum anwendbar sei, wenn es an Vermögensstücken fehle, die zum Gegenstande der Zwangsvollstreckung gemacht werden könnten.

[2]) Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 34 N. 4 zu § 19, S. 28 N. 4 zu § 17.

[3]) Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 113 n Anm. 43.

dem Wortlaute des Gesetzes fremd; sie trotzdem als von ihm gewollt anzunehmen ist kein Grund gegeben.[1])

Gegen die Zulassung der Zwangsetatisierung in allen Fällen, in denen nach den Gesetzen bereits eine andere Form der Zwangsvollstreckung vorgesehen ist, macht Jebens, Aufsätze S. 38 unter e) a. E., besonders geltend, daß über die Zwangsetatisierungsverfügung das Verwaltungsstreitverfahren offenstehe. Es werde mithin bei Anwendung der Zwangsetatisierung zur Vollstreckung einer beispielsweise schon der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren unterworfenen Geldforderung dem säumigen Kommunalverbande geradezu als eine Belohnung für seine Widersetzlichkeit noch ein Rechtsmittel zugebilligt, das ihm die Möglichkeit eröffne, die Zwangsvollstreckung noch hinzuhalten (§ 53 LVG. Satz 1). Aber die zur Zwangsetatisierung berechtigte Behörde ist doch niemals gezwungen, zu diesem Mittel der Zwangsvollstreckung zu greifen, sie kann es lediglich und wird es abweisen, wo die Zwangsetatisierung unzweckmäßig und nicht am Platze ist; auch gestattet ihr der § 53 Satz 2 LVG. trotz der Klage im Verwaltungsstreitverfahren die Zwangsetatisierung durchzuführen, wenn der Vollzug nach ihrem Ermessen „ohne Nachteil für

[1]) Auch bei den Verhandlungen der gesetzgebenden Körperschaften ist es nie zum Ausdrucke gekommen, daß die Zwangsetatisierung in Fällen, in denen sie materiell gerechtfertigt sein würde, dennoch ausgeschlossen wäre, wenn im Gesetze eine andere Form der Zwangsvollstreckung bereits vorgesehen ist.

das Gemeinwesen nicht ausgesetzt bleiben kann". Im übrigen stellt Jebens a. a. O. immer nur eine rechtspolitische Betrachtung an, die de lege ferenda beachtenswert sein könnte, de lege lata aber niemals entscheidend ist. Nach meinem Dafürhalten befriedigt zudem das Ergebnis, daß die Zwangsetatisierung im Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldforderungen gegen Kommunalverbände neben den anderen Formen der Zwangsvollstreckung überall zulässig ist, gerade auch praktisch. Mit Recht weist Friedrichs (Zuständigkeitsgesetz S. 35 N. 4 a. E.) darauf hin, daß oft nur die Zwangsetatisierung zum Ziele der Zwangsvollstreckung führen kann. Aber auch den Interessen der kommunalen Verbände würde wenig damit gedient sein, daß die Zwangsetatisierung, die wesentlich auch „als eine die Finanz- und Kassenverhältnisse der öffentlichen Körperschaften schonende Form der Zwangsvollstreckung" gedacht ist,[1]) im Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldforderungen an Kommunalverbände ausgeschlossen wäre.

V. Die zur Beschlußfassung über die Art der administrativen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen Kommunalverbände zuständigen Einzelbeamten haben den gleichen Verbänden gegenüber jedesmal auch das Recht der Zwangsetatisierung, soweit diese dort

---

[1]) vgl. OVG. v. 12. 6. 1894 Bd. 27 S. 127 ff., auf S. 136 oben; auch Rosin, Recht der öffentl. Genossenschaft S. 113 Anm. 43.

überhaupt zugelassen ist,[1]) und können sie daher unmittelbar anordnen. Wo zur Entscheidung über die Durchführung eines Verwaltungszwangsverfahrens zur Beitreibung von Geldbeträgen bei kommunalen Verbänden kollegialische Behörden berufen sind, wird ihr Beschluß dahin lauten, daß der zur Zwangsetatisierung berechtigte Beamte, der immer zugleich der Vorsitzende der Beschlußbehörde ist, zu ersuchen sei, die Zwangsetatisierung zu verfügen (vgl. Friedrichs, Zuständigkeitsgesetz S. 28 Anm. 4 a. E.). Lehnt dieser die Einleitung der Zwangsetatisierung ab, so kann er geeigneten Falles im Dienstaufsichtswege angehalten werden, sie anzuordnen.

c) Das Verwaltungszwangsverfahren außerhalb des ehemaligen Gebietes der allgem. Gerichtsordnung und des rheinisch-französischen Rechtes.

Außerhalb des Gebietes der allgem. Gerichtsordnung und der französischen Gesetzgebung, im früheren Geltungsbereiche des gemeinen, aber auch in den vormals mit friesischem und dänischem Rechte ausgestatteten kleineren Landesteilen, bestehen für die gerichtliche und für die administrative Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen Kommunalverbände keine Besonderheiten. Das Verwaltungszwangsverfahren richtet sich nur nach den Vorschriften der Verordnung betr. das Verwaltungs-

[1]) Sie ist nicht vorgesehen gegenüber den kommunalständischen Verbänden; s. oben S. 109 Abs. 4.

zwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen v. 15. 11. 1899 (GS. S. 545).[1])

Es ist auffällig und könnte zu dem gegenteiligen Schlusse verleiten, daß in den Kommunalverfassungsgesetzen auch dieser Landesteile Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit zur Beschlußfassung über die Art der gerichtlichen Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen Gemeinden oder Amtsverbände wiederkehren, die mit den §§ 17 Ziff. 4 und 33 Ziff. 4 des Zuständigkeitsgesetzes, für die Amtsverbände in Schleswig-Holstein mit dem § 55b Ziff. 1 östl. KreisO., meist wörtlich übereinstimmen (es sei hierzu beispielsweise auf den § 96 Ziff. 2 der Hohenzollernschen Gemeindeordnung v. 2. 7. 1900 (GS. S. 189) und auf den § 46 Ziff. 1 der schleswig-holsteinischen KreisO. v. 26. 5. 1888 (GS. S. 139) hingewiesen. Allein § 15 Ziff. 4, jetzt Ziff. 3 des EG. z. ZPO., hat nur die bestehenden landesrechtlichen Besonderheiten bei der Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen gegen öffentlichrechtliche Körperschaften aufrechterhalten, nicht aber der einzelstaatlichen Gesetzgebung die Befugnis, eigene Regeln darüber aufzustellen, allgemein auch für solche Landesteile verliehen, in denen bis dahin keine Sondervorschriften galten. Das preußische

[1]) Eine Anleitung zur Handhabung der Verordnung von 1899 bietet Tauschel, Die Erhebung und Beitreibung von Staats- und Gemeindesteuern, Potsdam, ohne Jahresangabe.

Gesetz konnte daher gegenüber den Zwangsvollstreckungsvorschriften der Reichszivilprozeßordnung neues Recht für die Exekutionen gegen Kommunalverbände nicht schaffen; daß der Gesetzgeber sich dieser Rechtslage bewußt geblieben ist, zeigt die in den Zuständigkeitsvorschriften der Kommunalverfassungsgesetze regelmäßig wiederkehrende Bezugnahme auf den § 15 Ziff. 4 (3) EG. z. ZPO. Die Bestimmungen über die Befugnis zur Entscheidung wegen der Durchführung gerichtlicher Zwangsvollstreckungen bei Kommunalverbänden können daher, soweit sie für Landesteile außerhalb des Geltungsbereiches der allgem. Gerichtsordnung und des rheinisch-französischen Rechtes erlassen wurden, nur so verstanden werden: Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeit zur Beschlußfassung über die Art gerichtlicher Zwangsvollstreckungen wegen Geldforderungen gegen Gemeinden und Amtsverbände in dem gegebenen Zusammenhange der einzelnen Kommunalverfassungsgesetze vorsorglich schon jetzt in der Voraussicht geregelt, daß vielleicht durch eine spätere Gesetzgebung die Zwangsvollstreckungsvorschriften der Reichsgesetze gegenüber allen Kommunalverbänden ausgeschlossen werden sollten. In diesem Falle würden auch hier die zivilprozessualen Vorschriften auf das Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen gegen Kommunalverbände analog anzuwenden sein. — —

Nach dem auf S. 111 unter III über die materiellen Voraussetzungen der Zwangsetatisierung Gesagten möchte

ich mit Rosin (Recht der öffentlichen Genossenschaft S. 113 in Anm. 43) annehmen, daß auch außerhalb des früheren Geltungsbereiches der allgem. Gerichtsordnung und der französischen Gesetzgebung die zur Zwangsetatisierung zuständige Behörde diese verfügen kann, wenn sie das Verwaltungszwangsverfahren gegen Kommunalverbände vermieden sehen will.

III. Ergebnisse und Schlußbetrachtung.

I. Die wesentlichen Ergebnisse der Abhandlung lassen sich in die Sätze fassen:

1. Das geschriebene Recht enthält über den Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände keine eigenen Regeln.

2. Im Verwaltungszwange zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen sind die allgemeinen Vorschriften auch auf Kommunalverbände anwendbar. Nur die Umwandlung einer Geldstrafe in Haft ist unzulässig.

3. Bei dem Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen ist Kommunalverbänden gegenüber im früheren Gebiete der allgemeinen Gerichtsordnung und des rheinisch-französischen Rechtes die Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften der Verordnung betr. das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen v. 15. 11. 1899 (GS. S. 545) ausgeschlossen. In analoger Anwendung der für die gerichtliche Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen geltenden Sonderbestimmungen beschließen staatliche Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen über die Art der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren. Ihre Entscheidung kann dahin gehen, daß die Zwangsetatisierung gegen den Kommunalverband zu verfügen sei.

4. Außerhalb des Geltungsbereiches der allgemeinen Gerichtsordnung und des französischen Rechtes bestehen für das Verwaltungszwangsverfahren wegen Geldforderungen keine Besonderheiten gegenüber Kommunalverbänden.

II. Die rechtliche Ordnung des Verwaltungszwanges im früheren Geltungsbereiche der allgem. Gerichtsordnung und der französischen Gesetzgebung: daß alle materiellen Grundsätze für Kommunalverbände gelten, daß im Verwaltungszwangsverfahren zur Herbeiführung von Handlungen und Unterlassungen gegen Kommunalverbände wie gegen andere Untertanen der obrigkeitlichen Gewalt eingeschritten werden kann, daß aber im Verwaltungszwangsverfahren zur Beitreibung von Geldbeträgen nicht die allgemeinen Regeln entscheiden, sondern staatliche Verwaltungsbehörden über die Art der Zwangsvollstreckung befinden, wird der doppelten Aufgabe gerecht, die kommunalen Verbände wie andere Rechtssubjekte zur Erfüllung ihrer Pflichten und Verbindlichkeiten anzuhalten und doch auf ihren Haushalt und ihre Leistungsfähigkeit die gebotene Rücksicht zu nehmen. Einer gesetzlichen Vorschrift, nach der im ganzen Staatsgebiete die Entscheidung über die Art der Zwangsvollstreckung wegen aller Geldforderungen an Kommunalverbände auf staatliche Beschlußbehörden übertragen würde, wäre daher nur das Wort zu reden.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.